

Guía sobre derecho ambiental

Roxana Salazar

Una publicación de



Proyecto Contralorías Ciudadanas

*Con el apoyo de
la Embajada de Canadá*

349 Salazar Cambroner, Roxana
\$159g Guía sobre derecho ambiental / Roxana Salazar
Cambroner. -- 1a ed. -- San José, Costa Rica:
Fundación Ambio, 2007.
70 p. ; 14 x 21 cm.

ISBN: 978-9968-768-38-2

1. LEGISLACIÓN AMBIENTAL.
2. EDUCACIÓN AMBIENTAL. I. Título.

FICHA TÉCNICA

Fundación AMBIO

Organización no gubernamental costarricense

Fundada en 1989

Teléfono (506) 253-8975

Fax (506) 2251209

Correo electrónico: ambio@fundacionambio.org,
fundacionambio@gmail.com

Web: www.fundacionambio.org

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

José Pablo Ramos

ramosjosep@gmail.com

Guía sobre derecho ambiental

Roxana Salazar

Una publicación de



Fundación
AMBIO

Proyecto Contralorías Ciudadanas

*Con el apoyo de
la Embajada de Canadá*

Tabla de contenidos

Presentación	9
Derecho Ambiental	10
Principios del Derecho Ambiental	14
Derecho Ambiental en la Constitución	18
Derecho Internacional Ambiental	26
Competencias institucionales en la protección del ambiente	30
Legitimación ambiental	33
Normas de control de la contaminación	38
Evaluación de impacto ambiental	43
Valoración económica del daño ambiental	48
Responsabilidad por Daño Ambiental	52
Documentación de apoyo y consulta	64

Presentación

Dentro del proyecto Contralorías Ciudadanas nos hemos preocupado por promover los derechos fundamentales, como mecanismo para generar incidencia ciudadana.

En los encuentros realizados con las comunidades, surgen inquietudes sobre el Derecho Ambiental. Como complemento de apoyo a la ciudadanía ofrecemos este libro que analiza los principios y fundamental del Derecho Ambiental.

Se parte del supuesto que el Derecho Ambiental es un derecho preventivo por naturaleza, y los conflictos se deberían iniciar y concluir dentro del campo administrativo y no llegarse a la vía judicial, ya que si esto ocurre estaríamos ante una evidente violación al ambiente, con sus consecuentes impactos, sobre todo a la calidad de vida. Lo que debe orientar el accionar ciudadano es lograr la tutela de derechos fundamentales.

Agradecemos a la Embajada de Canadá por apoyo brindado a nuestra organización, la Fundación Ambio, lo que ha permitido realizar acciones concretas en la promoción de los derechos fundamentales y la incidencia ciudadana.

San José, 7 de setiembre del 2007

Roxana Salazar

Directora

FUNDACION AMBIO
Derecho Ambiental

1- Derecho Ambiental

El Derecho Ambiental ha consolidado una presencia importante, junto con una creciente concientización sobre la importancia del ambiente, su protección y conservación, como un fundamento básico para garantizar nuestra existencia.

Durante los últimos años nuestro país ha venido desarrollando un marco legal ambiental bastante completo, sin embargo, existe una constante: el escaso cumplimiento de ese Derecho Ambiental. Como paliativo a este problema y sus consecuencias, se han dado soluciones estructurales, tales como la creación de un Ministerio del Ambiente, que busca centralizar en un solo ente las regulaciones sobre ambiente natural que, en algunos casos, incluye también el ambiente humano, aunque las políticas centrales de ese ente se orienta en términos generales hacia la protección de la biodiversidad.

El problema ambiental ha penetrado en las políticas públicas y se ha desarrollado todo un pensamiento sobre el llamado desarrollo sostenible, que marca pauta, políticas, creación y formación de instituciones, estrategias, orientadas a la protección del ambiente y al cambio de actitudes humanas perjudiciales al ambiente.

En relación a la eficacia de la legislación ambiental se encuentra una tendencia hacia la impunidad, derivada de violaciones a las disposiciones legales vigentes. Ante ello, existen varias razones que deben considerarse. Una de ellas es el desconocimiento sobre un tema, que aún podemos denominar en formación, y que requiere ajustar los principios tradicionales del Derecho Penal, por su carácter preventivo, frente a los perjuicios al ambiente. También se ha alcanzado una integración de dos ambientes, el natural y el humano, como elementos fundamentales de la protección que se incluye en la legislación y políticas.

Hemos llegado a comprender que ambiente no son solo áreas protegidas o biodiversidad, o capital natural, sino que también la calidad de

vida merece un espacio primordial.¹ Aunque en este punto debemos recordar que la legislación ambiental en una primera etapa aparece delineada dentro del Derecho a la Salud, con una orientación basada en el mejoramiento de las condiciones sanitarias como medio para garantizar la salud humana. En este tenemos, por ejemplo, la normativa que integra la Ley General de Salud que abarca muchísimos temas del Derecho Ambiental, como contaminación (de aguas, aire, de suelos, de personas), manejo y disposición de desechos, líquidos, sólidos, gaseosos; instalación de industrias; permisos sanitarios de funcionamiento, etc. La legislación relacionada con el ambiente natural tiene un desarrollo posterior, pero que fue tomando mayor auge e incidencia en la vida nacional.

Derecho Humano Fundamental

El Derecho Ambiental se debe ver como un Derecho Humano garantizado en los Derechos de la Tercera Generación, entre los que se consagra el derecho a un ambiente sano.

La Sala Constitucional ha reconocido esta característica de derecho humano al establecer:

“Esta Sala también ha reconocido, que tanto el derecho a la salud como a un ambiente libre de contaminación, sin el cual el primero no podría hacerse efectivo, son derechos fundamentales, de modo que, es obligación del Estado proveer a su protección, ya sea a través de políticas generales para procurar ese fin o bien, a través de actos concretos por parte de la Administración.” (Voto 2270-01).

¹ El capital natural lo componen todos los activos naturales originados por la naturaleza misma, y que son patrimonio de la sociedad como un todo. Por lo general son difíciles de valorar en términos económicos, pero su uso adecuado tiene la capacidad de potenciar el crecimiento económico del país. Entre ellos destacan el suelo, el subsuelo, el agua, el bosque, el aire, la biodiversidad, los recursos pesqueros y el paisaje:
<http://www.mideplan.go.cr/pnd/plan19982002/capitalnat.htm>

¿Qué tutela el Derecho Ambiental?

Este derecho viene a tutelar la vida y el derecho al ambiente. El bien jurídico ambiente incluye los recursos naturales, la biodiversidad, la calidad de vida, la vida.

El término ambiente² abarca "la connotación de medio, pero también incluye las condiciones circunstanciales que rodean a individuos o cosas, Estas circunstancias pueden ser físicas (frío, calor, humedad, sequedad, iluminación, ruido), o de orden social y psíquico (alegría, tristeza, ignorancia, miseria, riqueza); también de orden biológico o naturales (trópico, montaña, desierto, tundra); y antropogénicos (urbano, industrial, rural)."

Por "ambiente natural" se entiende aquel "medio característico de un lugar en que la naturaleza no ha sido alterada, en contraposición con el ambiente artificial. También se emplea el término, aunque incorrectamente, para ambientes interiores decorados con plantas, principalmente tropicales."

Sala Constitucional y definición de ambiente

En el voto 1763-94 nuestra Sala Constitucional define ambiente de la siguiente manera:

"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 el caso concreto, se degrada su productividad para el presente y el futuro y podría ponerse en riesgo el patrimonio de las generaciones venideras. (...) 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 (sic.) tiene derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo también tiene el deber de protegerlo y preservarlo para el uso de las genera-

ciones presentes y futuras, lo cual no es tan novedoso, porque no es más que la traducción de 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 otro, el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo."

Definiciones de Derecho Ambiental

Derecho Ambiental se concibe como el conjunto de normas y principios, nacionales y de Derecho Internacional, que regulan y orientan las relaciones entre el ser humano y su entorno natural y urbano, con el propósito de alcanzar un equilibrio que permita la satisfacción de las necesidades humanas a través de los procesos sociales, productivos y culturales, resguardando la integridad y conservación de los recursos naturales.³

El Derecho Ambiental es aquel derecho que viene a tutelar derechos fundamentales, en que se establecen con similar valor el bien jurídico ambiente y el bien jurídico vida, junto con otros derechos fundamentales, como la libertad de comercio, el derecho de propiedad, de modo que se promueva un equilibrio entre los límites y limitaciones que deben enmarcar los derechos individuales, sociales, colectivos.

Elementos del Derecho Ambiental

Este Derecho tiene un carácter preventivo, ya que busca condicionar conductas hacia cambios de actitudes, apoyado en un marco sancionador, pero teniendo en la mira que la prevención se convierte en requisito primario.

Otro elemento de este derecho que es el concepto de intereses difusos o colectivos, en los que la afectación de un daño ambiental no tiene que incidir en un sujeto determinado, sino que afecta los intereses de la colectividad. El Derecho Ambiental al igual que acciones antijurídicas que afectan a la colectividad viene a plantear que existe la urgencia de replantear algunos institutos jurídicos tradicionales para ajustarse a la protección real de bienes colectivos, que trascienden la mera individualidad.

2 Mata, Alfonso y Franklin Quevedo. Diccionario didáctico de ecología. 1ª ed. San José, Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica. 1990.

3 Salazar, Roxana, Rodolfo Saborío y Jorge Cabrera. Manual sobre derechos humanos y ambiente. Segunda edición. Fundación Ambio, Academia Costarricense de Derecho Ambiental. San José, 1995.

Otro elemento del Derecho Ambiental es su carácter multidisciplinario, esto es que se basa en otras disciplinas, ejerciendo una relación transversal que afecta conductas individuales y colectivas, así como las actividades humanas en general. Sin olvidar el carácter transnacional del tema ambiental, ya que los problemas ambientales trascienden espacios físicos definidos por cuestiones políticas.

En la sentencia número 2671-95 la Sala reitera la relación entre los derechos, indicando además que las soluciones a los problemas ambientales son complejas, pero que debe privar su protección:

"Ahora bien, el hecho de que se reconozcan tanto el derecho a la salud como el derecho a gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado, como derechos fundamentales, obliga a la Sala a precisar que la solución del problema no puede estar fundamentada en soluciones rápidas; que, para adoptar una decisión en este campo, debe contarse con los estudios técnicos que garantizan que la solución que se propone, en cada caso concreto, no será el origen de un problema de salud pública o de alteración indebida del ambiente."

Instrumentos de control

Dentro del Derecho Ambiental se ha conformado un sistema de control, orientado a constatar y verificar el "grado de cumplimiento" de las prácticas más adecuadas para mejorar las condiciones ambientales o bien evitar o mitigar alteraciones adversas a la salud o al ambiente. Los instrumentos de control son aquellos mecanismos, recursos y procedimientos de fiscalización del aparato público y aplicación de sanciones por la violación de la normativa ambiental.

Fiscalización

La fiscalización se define como la facultad de vigilancia, verificación y control que se expresa a través de procedimientos y medidas para evitar o detectar actos perjudiciales contra una administración o actividad susceptible de control.

En el ámbito de la gestión ambiental, la fiscalización constituye un instrumento de control orientado a la aplicación y observancia de la política

ambiental en el ámbito local o nacional, y se expresa principalmente en la adopción de mecanismos correctivos como son las sanciones administrativas.

Sanciones administrativas

Las sanciones administrativas se originan en la facultad de la administración de ordenar y tutelar los valores ambientales. Son sujetos de las sanciones administrativas tanto las personas naturales como las jurídicas.

La Ley Orgánica del Ambiente establece las siguientes sanciones a infracciones administrativas:

- 1) Advertencia mediante la notificación de la existencia de un reclamo.
- 2) Amonestación, acorde con la gravedad de los hechos violatorios y comprobados estos.
- 3) Ejecución de la garantía de cumplimiento otorgada en la EIA.
- 4) Restricciones parciales o totales u orden de paralización inmediata de los actos originados de la denuncia.
- 5) Clausura total o parcial, temporal o definitiva, de los actos o hechos que provocan la denuncia.
- 6) Cancelación parcial, total, permanente o temporal, de los permisos, patentes, locales o empresas que provocan la denuncia, o el acto o hecho contaminante o destructivo
- 7) Imposición de obligaciones compensatorias o estabilizantes del ambiente o la diversidad biológica.
- 8) Modificación o demolición de construcciones u obras que ocasionen daño al ambiente.
- 9) Alternativas de compensación de la sanción, recibiendo cursos educativos oficiales en la materia y demás de trabajo en obras comunales en el área del ambiente.

Estas sanciones se impondrán a particulares o a funcionarios públicos, por acciones u omisiones violatorias de las normas de la ley u otras disposiciones de protección ambiental o a la diversidad biológica.

En la Ley General de Salud se indican medidas especiales que incluye:

- a) Retención.

- b) Decomiso.
- c) Desnaturalización o destrucción de bienes
- d) Retiro del comercio o de la circulación de bienes materiales.
- e) Clausura.
- f) Cancelación o suspensión de permisos.
- g) Cancelación del registro.

La experiencia en nuestro país es que estas sanciones se aplican generalmente ante denuncia de terceros, la Administración Pública en pocas ocasiones actúa de manera preventiva.

Las afectaciones ambientales se presentan por contaminación de las aguas derivadas del vertido de aguas residuales o industriales o arrastre de residuos de plaguicidas; contaminación del aire, por emanación de gases, de calor; degradación de suelos, por erosión, derrumbamientos, deforestación, cambio de uso del suelo forestal; inadecuada disposición de desechos sólidos, etc. Es claro que si estamos ante un hecho afectador del ambiente, es que existe una actividad que no ha contado con la supervisión administrativa correspondiente o adecuada.

En esta misma dirección, la Sala ha considerado que la Administración no puede excusarse de

manera alguna de atender el cumplimiento del mandato constitucional del artículo 50:

“La Administración justifica su inacción en la falta de personal técnico para atender la gran cantidad de denuncias, argumento que para la Sala no es de recibo. En efecto es deber primordial del Estado la protección de la salud de la población, y la conducta omisiva que motiva este recurso, no puede justificarse en la escasez, de personal debiendo los recurridos haber tomado las medidas necesarias - traslados temporales de personal, planificación adecuada de las vacaciones de sus técnicos, e incluso la declaratoria de emergencia nacional- para cumplir con propiedad con los fines encomendados por mandato constitucional y legal. En el presente caso, la escasez de personal que exponen las autoridades recurridas, en tanto va aparejada de su omisión por solucionar el problema que se presenta, imposibilitan a la Sala a aceptar el motivo expuesto como una justificación válida para explicar la vulneración del derecho esencial de todo ser humano a la protección de su salud, máxime cuando existe grave riesgo epidemiológico en el país.” (1293-92).

2- Principios del Derecho Ambiental

La definición del Derecho Ambiental se complementa con los principios que lo identifican. La doctrina ha identificado los siguientes principios:

Principio de solidaridad

Este principio incorpora varios elementos, la información, la vecindad, la cooperación internacional, la igualdad. Este principio aparece enunciado en el Principio Primero de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano⁴ que establece que el ser humano tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas, en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y a la vez tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las presentes y futuras generaciones.

Principio de regulación jurídica integral

Este principio abarca la prevención, represión, defensa, conservación, mejoramiento y restauración. Esto se ha incorporado en la Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo⁵, al establecer en el Principio 11 que los Estados deberá promulgar leyes eficaces sobre el ambiente.

Principio de transpersonalización de las normas jurídicas

Este principio surge considerando que en el momento en que toda violación lesiona por sí a la persona y al ambiente, abre así el espacio para la consideración del derecho-deber de su reparación.

Principios de la Ley Orgánica del Ambiente

Ambiente es patrimonio común de los habitantes

Esto es que el Estado y los particulares deben participar en la conservación y utilización sostenibles del ambiente que son de utilidad pública

⁴ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo en 1972.

⁵ Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo, aprobada en Río de Janeiro en 1992.

social. Ello quiere decir que el ambiente es un bien de todos nosotros y por tanto todos tenemos derechos que podemos exigir y obligaciones que cumplir. En cualquier caso tenemos el deber de ejercitar nuestros derechos respetando el ambiente. Las consecuencias de la pérdida del bosque o del calentamiento del planeta o del agotamiento del ozono, se sentirán, más tarde o más temprano, en cualquier lugar del país o del planeta y nos afectará por igual a todos.

Derecho a un ambiente sano y deber de protegerlo

Todos tenemos derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente sostenible para desarrollarse, así como el deber de conservarlo. La Constitución establece claramente el derecho a un ambiente sano, más no el deber de conservarlo, obligación que sí contempla la Ley Orgánica. Para presentar un recurso de amparo o un juicio por daños al ambiente, no es necesario demostrar ningún interés específico, ni ser dueño de una propiedad o afectado directo, pues el derecho a un ambiente es un derecho humano que todos tenemos, que nos legitima por ese solo hecho, como veremos más adelante con el tema de la legitimación.

El deber del Estado de velar por la utilización racional del ambiente

En este principio se establece que 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. Se indica de esta manera que uno de los principales obligados en la conservación del ambiente es el Estado, que debe vigilar que se haga un uso racional de los recursos naturales y evitar la contaminación, procurando una mejor calidad de vida. También, debe responder al principio de equidad entre generaciones, es decir que más que heredar la tierra la hemos tomado prestada de nuestros hijos.

El daño al ambiente como delito

Se considera que el daño al ambiente constituye un delito de carácter social, económico, cultural y ético. Esta norma claramente enuncia las características del daño ambiental en su dimensión social, económica, cultural y ética y nos indica que ante tales consecuencias es deber del Estado utilizar los mecanismos penales, civiles y administrativos para prevenirlo y sancionarlo.

Principios de la Ley de Biodiversidad en el (artículo 9)

Respeto a la vida en todas sus formas

Todos los seres vivos tienen derecho a la vida, independientemente de su valor económico, actual o potencial.

Los elementos de la biodiversidad son bienes meritorios

Tienen importancia decisiva y estratégica para el desarrollo del país y son indispensables para el uso doméstico, económico, social, cultural y estético de sus habitantes.

Respeto a la diversidad cultural

La diversidad de prácticas culturales y conocimientos asociados a los elementos de la biodiversidad deben ser respetada y fomentada, conforme al marco jurídico nacional e internacional, particularmente en el caso de las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y otros grupos culturales.

Equidad intra e intergeneracional

El Estado y los particulares velarán porque la utilización de los elementos de la biodiversidad se utilicen en forma sostenible, de modo que las posibilidades y oportunidades de su uso y sus beneficios se garanticen de manera justa para todos los sectores de la sociedad y para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.

Principio de conjunción de aspectos colectivos e individuales

Nos remite este principio a la consideración de que el Derecho Ambiental es transversal, cubre casi todas las áreas de la vida en sociedad.

Principios basados en el marco internacional ambiental

Los de acuerdos internacionales incluyen principios como los siguientes:

Principio de soberanía de los Estados

Los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos conforme a sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades que se realicen dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daño al ambiente de otros Estados ni de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

Principio de participación y consulta y acceso a la información

Este principio nos dice que la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos. Aparece garantizado en el Principio 10 de la Declaración de Río, al establecer que en el plano nacional toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el ambiente que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán, a su vez, facilitar y fomentar la sensibilización y participación de la población poniendo la información a disposición de todos.

Quien contamina debe ser responsable

Dentro de las medidas preventivas que el Derecho Ambiental ha promovido se encuentra el principio del contaminador pagador. Esto se basa en el concepto de que quien contamine el ambiente o le ocasione daño será responsable de los daños que ocasione, conforme lo establezcan las leyes de la República y los convenios internacionales vigentes. Este principio es muy importante pues responde a lo que se conoce como "quien contamina paga" en el sentido de que el agente económico que genera contaminación o afecta los recursos naturales, está en la obligación de tomar a su costo las medidas que se le exijan para evitar o minimizar ese deterioro del ambiente (internalizar los costos). También responde al con-

cepto de responsabilidad por el daño ambiental, es decir que una vez que un daño se ha producido a los elementos ambientales, este tiene que ser reparado y, en la medida de lo posible, debe volverse a la situación anterior del daño.

Este principio aparece en forma muy claramente establecido en el principio 16 de la Declaración de Río, al establecer que las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

Este principio tiene como finalidad que los daños producidos al ambiente sean asumidos por quien los produce y que tome las medidas correspondientes para evitar, reducir, reparar los daños ambientales que su actividad produce. El principio tiene varias aristas, por un lado se ha desarrollado toda una conceptualización sobre los instrumentos económicos para los controles sobre los daños ambientales. Este principio es un instrumento de carácter preventivo y no represivo.

El objetivo fundamental de este principio aparece incorporado en la Ley Forestal al referirse al impuesto a los combustibles:

Artículo 69.- Apoyo a programas de compensación

De los montos recaudados por el impuesto selectivo de consumo de los combustibles y otros hidrocarburos, anualmente se destinará un tercio a los programas de compensación a los propietarios de bosques y plantaciones forestales, por los servicios ambientales de mitigación de las emisiones de gases con efecto invernadero y por la protección y el desarrollo de la biodiversidad, que generan las actividades de protección, conservación y manejo de bosques naturales y plantaciones forestales. Estos programas serán promovidos por el Ministerio del Ambiente y Energía.

Principio de precaución

El principio de precaución aparece en el Principio 15 de la Declaración de Ambiente y Desarrollo (Río, 1992), al establecer que para proteger el am-

biente los Estados deberán aplicar el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente.

Este principio ha sido analizado por la Sala Constitucional en algunos fallos:

"Asimismo, en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, entre otras cosas, quedó establecido el derecho soberano de los estados a definir sus políticas de desarrollo. Se enuncia también, el principio precautorio (principio 15 de la Declaración de Río), según el cual "con el fin de proteger el ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente." De modo que, en la protección de nuestros recursos naturales, debe existir una actitud preventiva, es decir, si la degradación y el deterioro deben ser minimizados, es necesario que la precaución y la prevención sean los principios dominantes, lo cual nos lleva a la necesidad de plantear el principio "in dubio pro natura" que puede extraerse, analógicamente, de otras ramas del Derecho y que es, en un todo, acorde con la naturaleza. No obstante, la tarea de protección al ambiente, se dificulta toda vez que arrastramos una concepción rígida con respecto al derecho de propiedad, que impide avanzar en pro del ambiente, sin el cual no podría existir el derecho a la vida, al trabajo, a la propiedad o a la salud. No se debe perder de vista el hecho de que estamos en un terreno del derecho, en el que las normas más importantes son las que puedan prevenir todo tipo de daño al ambiente, porque no hay norma alguna que repare, a posteriori, el daño ya hecho; necesidad de prevención que resulta más urgente cuando de países en vías de desarrollo se trata. En este sentido, la Declaración de Estocolmo afirmó "...que en los países en desarrollo

la mayoría de los problemas ambientales son causados por el mismo subdesarrollo. Millones continúan viviendo por debajo de los estándares mínimos de salud y salubridad. Por lo tanto los países en desarrollo deben dirigir todos sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo en mente las prioridades y necesidades para salvaguardar y mejorar el ambiente. Por la misma razón los países industrializados deberían hacer esfuerzos para reducir la brecha entre ellos y los países en desarrollo." (Voto N°

5893-95).

Este principio es incluido en varios acuerdos internacionales ambientales, como el Protocolo de Bioseguridad en el artículo siete sobre el procedimiento de acuerdo fundamentado previo, indica que el país importador puede negarse a importar basado en el Principio de Precaución o si estima que éstos pueden tener un impacto negativo al ambiente y la salud humana, o por consideraciones socioeconómicas. La importación sólo puede realizarse con la explícita aprobación del país importador.

3- Derecho Ambiental en la Constitución

El Derecho Ambiental se integra además con las garantías constitucionales, que en nuestro sistema jurídico incorporan el marco de protección del Derecho Ambiental.

Las interpretaciones de la Sala Constitucional han desempeñado un papel tan importante, que, por ejemplo, su interpretación precedió incluso a la reforma del artículo 50. Antes de este cambio a la Carta Fundamental, que ocurrió en 1994, ya la Sala había emitido resoluciones en que afirmaba que cuando de la protección jurídica del ambiente se trata, debe reconocerse la legitimación de los particulares para actuar judicialmente y lograr la aplicación de las normas que tienen esa finalidad o bien (Voto 3705-93).

Asimismo en la resolución 2233-93 se indicaba que la preservación y protección del ambiente es un derecho fundamental, que da cabida a la legitimación para acudir a la vía de amparo.

Derecho a un ambiente sano

Al referirnos a la justicia constitucional debemos hacer referencia en primer lugar a la garantía constitucional que incorpora el artículo 50, que consagra el fundamento básico del Derecho Ambiental en su párrafo segundo:

El Estado procurará el mayor bienestar de los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y sanciones correspondientes. (Subrayado nuestro).

El artículo 50 establece en forma precisa tres obligaciones para el Estado: garantizar, defender y preservar ese derecho. Este derecho fundamental tiene como contraparte una obligación, del ciudadano, de alcanzar y fomentar una nueva responsabilidad en cada uno de nosotros, en que somos responsables ante los otros seres humanos, ante la naturaleza y ante las futuras generaciones. Esto conlleva a que modifiquemos aspectos de nuestras acciones en que estemos afectando la naturaleza.

Derecho a la Vida y Derecho a la Salud

El Derecho a la Vida y el Derecho a la Salud son garantías que dependen una de la otra, y aparecen garantizados en el artículo 21 que dice: "La vida humana es inviolable".

Debe entenderse que las interpretaciones continuadas y consistentes del Derecho Constitucional hacen de estos dos derechos fundamentales una unión indisoluble, en el tanto que el bien de la vida está obviamente condicionado a que el individuo goce de buena salud, que le permita disfrutar plenamente de una calidad de vida respetable.

El Derecho a la Salud, en tanto derecho fundamental, es reconocido por la Sala Constitucional desde sus primeras resoluciones, como elemento esencial del derecho a la vida. Este reconocimiento permitió que la Sala incursionara en la relación derecho a la vida, salud y protección ambiental, en momentos en que la garantía de protección ambiental no estaba expresamente incorporada en la Carta Constitucional. Así se fue emitiendo jurisprudencia orientada a la protección de la vida, como derecho fundamental. Se afirmó que era un derecho irrenunciable, y por lo tanto sujeto a la protección especial que el Estado debe brindar. Estos fallos surgieron con motivo de reclamos válidos que comunidades organizadas iniciaron debido a que en sus vecindades existían actividades contaminadoras, como

por ejemplo, granjas porcinas o avícolas, que lanzaban sus desechos sin ningún tratamiento a las aguas superficiales o terrenos aledaños, provocando grandes impactos a la salud humana y ambiental.

Las resoluciones 3260-92, 3262-92 y 3263-92 son ejemplos que confirman la consolidación de esta posición de la Sala Constitucional:

“Ya esta Sala ha reconocido que la protección a la Salud, o del derecho de atención a la salud -como internacionalmente se le conoce-, requiere para su protección, de la existencia de medidas preventivas y de promoción a la salud, porque no basta con tratar y rehabilitar al individuo ya enfermo. La prevención pues, es tanto o más importante que el tratamiento en sí. Obviamente que cuando hablamos de la protección de la salud pública ante la amenaza de una epidemia -o de la existencia de ésta-, se produce una colisión de intereses entre el interés de la mayoría para que se le proteja del mal y el interés individual de cada ciudadano de no ser limitado en ciertos aspectos de su vida. El caso en estudio es un ejemplo típico de esta colisión de intereses y si bien la Sala ha sido clara en afirmar que debe protegerse el interés de la mayoría, por ser el interés preponderante, no puede ello hacerse en detrimento de la dignidad humana, de tal forma que el Estado tiene ese parámetro como límite en la protección de la Salud Pública. No obstante, las medidas preventivas adoptadas por el Ministerio de Salud -que se impugnan en este amparo-, son racionales, legítimas y no atentan contra la dignidad humana de la recurrente, aunque constituyan en sí, una limitación a los intereses del recurrente. Por otra parte, lleva razón el Ministro, al señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 de la Ley General de Salud, no se pueden otorgar patentes comerciales ni industriales sin el respectivo permiso sanitario, por lo que, aquellas patentes otorgadas sin ese requisito, fueron mal otorgadas y no pueden quienes las poseen, trabajar al margen de la

ley, amparados en ellas”. (Sentencia 3263-92).

En la sentencia número 4423–93 la Sala Constitucional enfatiza en la relación entre los temas vida–salud–ambiente al señalar que:

“Es importante analizar el derecho a la vida, ya que, sin duda alguna, la vida es el fundamento, la condición necesaria y determinante de la existencia de la persona humana; es inherente a la persona humana. De ello se deriva el principio de la inviolabilidad de la vida humana, de modo que es deber de la sociedad y el Estado su protección. Es el más elemental y fundamental de los derechos humanos y del cual se despliegan todos los demás.

“El más inmediato derecho vinculado al derecho a la vida es el derecho a la integridad física y psíquica. El derecho a la vida demanda condiciones de salud en su más amplio sentido, de forma que el derecho a la salud, sin perder su autonomía, casi viene a presentarse como un aspecto del derecho a la vida. Así, la relación vida-salud está en la vida misma y en el tratamiento que cada sociedad dé a la persona, según la prioridad que asigne a su protección. El anterior análisis nos permite concluir que es necesario que se tome conciencia, a nivel gubernamental y colectivo, acerca de la importancia del ambiente para la salud humana y animal en la economía nacional, regional y mundial, por medio de la conservación de la naturaleza y de la vida misma en su más amplia acepción.”

De las fallos citados, se concluye que existen principios fundamentales, tanto en la Constitución como en convenios internacionales, que obligan a los entes públicos a comprometerse activamente en procurar la salud de la población.

Interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y ambiente

La preservación del balance natural, la estabilidad del ecosistema, la preservación de los recursos naturales, en definitiva la perma-

nencia del planeta tierra es imprescindible para la generación y preservación de la vida y requiere acciones urgentes en virtud de la escala actual del daño ambiental y su impacto en el ser humano, en su bienestar, en su dignidad, en definitiva en el goce efectivo de sus derechos humanos fundamentales.

La relación degradación ambiental-derechos humanos se encuentra en todos y cada uno de los derechos humanos universalmente reconocidos. Así por ejemplo, el derecho de igualdad ante la ley es afectado por la manera desproporcionada en que ciertos sectores de la población soportan la carga ambiental -discriminación ambiental-, el derecho de propiedad es afectado por la degradación ambiental, etc.

El impacto de las consecuencias de la degradación ambiental no sólo afecta de una manera directa el goce efectivo de los derechos humanos, sino que profundiza severamente en problemas ya existentes imponiendo una tremenda carga para su desarrollo. La dimensión ambiental de los derechos humanos se refiere no sólo a la interpretación ambiental de derechos ya reconocidos sino que además requiere el reconocimiento expreso de derechos específicos. El punto de la autorización administrativa en casos concretos, nos hace considerar que si se le da autorización a una empresa para funcionar es para ejercer su derecho a trabajar en forma regular, es decir a ejercer la actividad permitida, en forma lícita y sin realizar un uso extensivo o abusivo del permiso otorgado, que se debe ejecutar sin alterar o dañar la vida de los demás. No se puede siquiera pensar que se obtiene por vía administrativa una autorización para dañar. Ante la existencia de un daño o amenaza a derechos fundamentales, quién otorgó los permisos debe responder, es por ello que la corresponde a esta Sala, reconocer la posibilidad de ordenar el cierre del relleno, cuando es evidente que la autorización administrativa ha permitido la violación intrínseca de derechos humanos.

La resolución 1819 sobre derechos humanos y ambiente aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2001 en la Asamblea General de OEA San José Costa Rica, destaca la importancia de estudiar el vínculo entre el ambiente y los derechos humanos y se enco-

mienda un estudio sobre la interrelación entre la protección ambiental y el pleno goce de los derechos humanos.⁶

Basados en las resoluciones de esta Sala Constitucional, recordamos que en los últimos años, ha existido un creciente interés de la comunidad mundial de tomar conciencia sobre el vínculo entre derechos humanos y ambiente, sobre la importancia que tiene el ambiente para el goce pleno de los derechos humanos.

La relación clara entre Derechos Humanos y Ambiente existe, y ha sido el denominador común de Conferencias Mundiales tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Río de Janeiro 1992), la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena 1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo 1994), la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II, Estambul 1996).

Se parte en estas conferencias del principio que "El primer derecho humano es el derecho a te-

6 OEA/Ser.P AG/RES. 1819 (XXXI-O/01) 5 junio 2001
Original: español RESOLUCIÓN DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTE
(Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2001; sujeta a revisión por la Comisión de Estilo)
LA ASAMBLEA GENERAL,
CONSIDERANDO:

Que la comunidad internacional continúa debatiendo la importancia del posible vínculo entre derechos humanos y protección del medio ambiente, tal como lo establece la Declaración de Naciones Unidas sobre Ambiente Humanos (Declaración de Estocolmo) de 1972, la Declaración de la Haya de 1989 y la Declaración de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (Declaración de Río de Janeiro) de 1992, y otros instrumentos internacionales relacionados con el tema;

Tomando en cuenta los esfuerzos que ha realizado la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y el Consejo Económico y Social en la materia; Teniendo presente los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los demás instrumentos de derechos humanos, en particular el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; y

Que el efectivo goce de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho a la educación, los derechos de reunión y de libertad de expresión, así como el disfrute pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, podría facilitar una mejor protección del medio ambiente, mediante la creación de condiciones para modificar los patrones de conducta que conllevan la alteración del ambiente, la reducción del impacto ambiental derivado de la pobreza y patrones de desarrollo no sostenibles, la difusión más efectiva de información sobre el problema, y la participación más activa de los grupos afectados por el problema en los procesos políticos,

RESUELVE:

1. Destacar la importancia de estudiar el vínculo que puede existir entre el medio ambiente y los derechos humanos, reconociendo la necesidad de promover la protección del medio ambiente y el pleno goce de todos los derechos humanos.
2. Solicitar a la Secretaría General un estudio sobre la posible interrelación entre la protección ambiental y el pleno goce de los derechos humanos, en colaboración con otros órganos del sistema interamericano.
3. Encomendar al Secretario General que un informe sobre la ejecución de la presente resolución al trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

ner derechos". El sistema de derechos humanos no es una estructura jurídica rígida, sus normas se van ampliando a medida que surgen nuevos problemas que ponen en peligro la posibilidad de los seres humanos de alcanzar una vida plena y digna. En nuestra época uno de los principales problemas es la degradación ambiental.

Derecho a la inviolabilidad del domicilio

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en el artículo 12 que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio. Agrega que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques. En igual sentido, se establece esta garantía en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, síquica y moral.

En forma clara y evidente, la norma del derecho fundamental viene a proteger la inviolabilidad del domicilio en un supuesto amplio, que incluye la prohibición del ingreso no autorizado al domicilio de todo tipo de elementos externos, que incluiría inmateriales, como inmisiones, olores malolientes, ruidos. Lo que se conoce actualmente en la doctrina ambiental y derechos humanos como "inmisiones desmesuradas".

En la resolución constitucional número 6322-2003 nuestra Sala Constitucional claramente establece que:

"La lesión a este derecho ambiental se da tanto por acción como por omisión: Las omisiones al deber de protección del medio ambiente y de cumplimiento de la normativa ambiental son de relevancia constitucional, por cuanto a consecuencia de la inercia de la Administración en esta materia, se puede producir un daño al medio ambiente y a los recursos naturales, a veces, de similares o mayores consecuencias, que de las derivadas de las actuaciones de la Administración; como lo es la autorización de planes reguladores, o construcciones sin la aprobación del estudio de impacto ambiental por parte Secretaría Técnica Nacional Ambiental, o la falta de control y fiscalización en la ejecu-

ción de los planes de manejo de las áreas protegidas por parte de la Dirección General de Vida Silvestre del Ministerio del Ambiente y Energía, o el permitir el funcionamiento de empresas sin los permisos de salud en lo que respecta al tratamiento de aguas negras o residuales (Acueductos y Alcantarillados y Ministerio de Salud), o no verificar los controles sónicos en bares, karaokes y discoteques (municipalidades y Ministerio de Salud), etc. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sido clara y contundente en señalar que esa omisión en el deber de cuidado y protección del medio ambiente, constituye una violación de la obligación consagrada en el artículo 50 de la Constitución Política. (En relación a este tema, entre otras ver sentencias número 1888-95, supra citada, y 2000-5798, de las dieciséis horas dieciséis minutos del once de julio del dos mil).

Es claro que existe nuestro derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en nuestra vida privada, familia o domicilio, por inmisiones, emanaciones, malos olores, ruidos o molestias provenientes de un sitio que no respeta la legislación ambiental vigente.

Una interpretación integral de esos derechos junto con la garantía constitucional del artículo 50 de nuestra Constitución debe garantizar el debido respeto de nuestra intimidad y la inviolabilidad del domicilio de injerencias arbitrarias, como son las llamadas inmisiones desmesuradas.

Deber de protección del poder publico frente a derechos constitucionales

Al alegar la violación de nuestros derechos, recordemos que los derechos constitucionales tienen doble naturaleza, por un lado son derechos subjetivos de la personas, y también representan principios objetivos del ordenamiento que vinculan todo acto del poder público. De ahí deriva precisamente el deber de protección del Estado.

Derecho de los Consumidores y Usuarios

Uno de los logros más importantes que se ha alcanzado sobre la protección ambiental es el reconocimiento constitucional de los Derechos de los Consumidores y Usuarios garantizado en el párrafo último del artículo 46 que dice:

Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La Ley regulará estas materias.

Se entiende, entonces, que además del derecho que los ciudadanos tienen de reclamar de la sociedad y del Estado la protección de su salud, también pueden hacer uso de esa garantía fundamental para asegurarse que se les proporcione información adecuada y veraz respecto de cualquier aspecto que le asegure, preventivamente, que en su vida de relación tendrá la posibilidad de ejercer plenamente su derecho. Valga la pena indicar que existen una serie de derechos del consumidor garantizados por la legislación costarricense. Existe una obligación estatal de defender al consumidor, como la parte débil de la relación comercial, lo que ha llevado no solo a incorporar la garantía constitucional y la legislación pertinente, sino también un ente administrativo que atiende y resuelve sobre las denuncias de los consumidores por violación a sus derechos, así como programas de educación del consumidor, como mecanismos para promover la defensa efectiva de estos derechos.

El tema de la relación entre el consumo sostenible y el derecho a un ambiente sano no cuenta con el desarrollo que debería tener. Sin embargo, al momento se han dictado resoluciones importantes en este sentido por parte de la Sala Constitucional. Por ejemplo en los votos 7618-99 y 1391-2001 se hace una relación entre la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, la libertad de comercio y las limitaciones que se establecen en aras de esa protección del consumidor.

Derecho al patrimonio cultural y a las bellezas naturales

El Derecho al patrimonio cultural aparece establecido en el artículo 89 que indica: "Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación." La defensa de este derecho también ha encontrado sustento en resoluciones constitucionales, y se hace evidente por ejemplo en la resolución 6240-93, en donde al pronunciarse la Sala Cons-

titucional sobre la Consulta Legislativa previa a la aprobación del Proyecto de Ley de Hidrocarburos, establece la obligación del legislador de contemplar normas relacionadas con la protección del ambiente, haciendo relación directa a la disposición del artículo 89 de la Constitución:

"El artículo 26 del Proyecto no exige a la Administración Pública estudios técnicos en materia ambiental que garanticen a los costarricenses que su derecho a un ambiente sano no será perturbado o conculcado por la actividad de exploración y explotación de los recursos naturales hidrocarburos, de previo a otorgar la concesión a una persona física o jurídica privada. En su lugar el Proyecto escoge la vía inversa: otorgar la concesión y luego exigir los estudios sobre el efecto que esas actividades producirán en el ambiente. Pero lo más grave es que no se prevé una consecuencia directa del incumplimiento de esas exigencias, dejando a merced del libre arbitrio de los funcionarios competentes, la decisión sobre el punto. Estima la Sala que el tema debe ser analizado desde la perspectiva constitucional en aras de garantizar la protección del derecho a un ambiente sano ampliamente reconocido y protegido por esta jurisdicción y expresamente contemplado por el artículo 89 de la Constitución que establece: "Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico."

... El término "bellezas naturales" era el empleado al momento de promulgarse la Constitución, (7 de noviembre de 1949) que hoy se ha desarrollado como una especialidad del derecho; el derecho ambiental que reconoce la necesidad de preservar el entorno no como un fin cultural únicamente, sino como una necesidad vital de todo ser humano. En este sentido, el concepto de un derecho al ambiente sano, supera los intereses recreativos o culturales que también son aspectos importantes de la vida en sociedad, sino que además constituye un requisito capital para la vida misma. ... De esta segunda visión del tema ambiental, se hace posible revestir a los derechos individuales

clásicos de las condiciones necesarias para su pleno disfrute y ejercicio, en especial del derecho a la vida particularmente reforzado por nuestro artículo 21 constitucional, que la declara inviolable. Así, de la necesidad de disfrutar plenamente de los derechos humanos, surgen normas directamente derivadas de las fundamentales -entendidas como las ya consagradas en el texto Constitucional - que operan como condiciones instrumentales para su preservación y ejercicio. Por ello las condiciones necesarias para la protección de los derechos fundamentales, se constituyen en verdaderos derechos independientes y exigibles con autonomía de aquellos.

Por ello podemos afirmar que del derecho a la vida y de la obligación estatal de "proteger las bellezas naturales" contenidos en los artículos 21 y 89 de la Constitución, surgen otros derechos de obligada protección e igual rango como son los de la salud y a un ambiente sano, en ausencia de los cuales o no sería posible el ejercicio de los primeros, o su disfrute se vería severamente limitado."

La aprobación de legislación referida a las bellezas naturales ha venido también a dimensionar de una manera más precisa esta garantía. Tenemos presente la Ley de Conservación de la Vida Silvestre y la Ley de Biodiversidad, que como legislación nacional sienta pautas basadas en convenios internacionales que orientan el accionar de todos los ciudadanos en el sistema democrático de derecho.

Protección de las riquezas marinas, del suelo y del subsuelo

El Artículo 6 establece que el Estado ejerce la soberanía completa y exclusiva en el espacio aéreo de su territorio, en sus aguas territoriales en una distancia de doce millas a partir de la línea de baja mar a lo largo de sus costas, en su plataforma continental y en su zócalo insular de acuerdo con los principios de Derecho Internacional. Agrega el artículo, que el Estado ejerce una jurisdicción especial sobre los mares adyacentes a su territorio en una extensión de doscientas millas a partir de la misma línea, a fin de proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos y riquezas naturales existentes en las aguas, el suelo y el subsuelo de esas zonas.

Esta protección y conservación de los recursos y riquezas naturales define una obligación muy clara de que el Estado tiene compromisos fundamentales sobre los recursos naturales y su utilización debe realizarse de manera ajustada a lo que se establece en las otras garantías constitucionales.

Explotación racional y equilibrada de la tierra

El Artículo 69 establece que los contratos de aparcería rural serán regulados con el fin de asegurar la explotación racional de la tierra y la disposición equitativa de sus productos entre propietarios y aparceros.

Este artículo define una obligación estatal referida al ambiente, al establecer que corresponde al propietario trabajar su tierra en forma efectiva, racional y ecológicamente equilibrada, y al Estado a procurar tierra para ser trabajada. En este sentido la Sala Constitucional en el voto 5976-93 indicó:

"La exigencia de establecer los límites de los parques nacionales a través de una ley es únicamente cuando va en detrimento del mismo, es decir, cuando se quiera reducir su extensión, y no cuando se quieran extender los límites de las zonas protectoras del patrimonio forestal del Estado. El artículo 40 de la Ley Forestal dice. " El área de las reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, refugios de vida silvestre, reservas biológicas del patrimonio forestal, solo podrá reducirse por Ley de la República (...) Y esto es así en virtud de que el bien jurídico que se protege es el recurso forestal, término que "significa la protección y preservación de la integridad del medio ambiente natural", ... que existe en la zona declarada como parque nacional, y que es reconocido tanto por la legislación internacional, por las leyes especiales dictadas al efecto, como por los textos de las cartas políticas. En este sentido, el artículo 69 de la Constitución Política es que habla de "explotación racional de la tierra", constituyéndose un principio fundamental su protección."

Limitaciones de interés público al derecho de propiedad

La tensión entre los derechos individuales y las

normas necesarias para una convivencia armónica en sociedad, asume una dimensión aún mayor cuando se trata de establecer los contornos constitucionales de las limitaciones a garantías fundamentales, como la que contempla el artículo 45 de la Constitución sobre el derecho de propiedad. En la definición de estos linderos, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha jugado un papel de primer orden, y ha permitido, dentro de una tendencia de ajustes y precisiones, sentar las bases para la comprensión de que deben replantearse las concepciones sobre el régimen de limitaciones a la propiedad privada por motivos de interés público, y de la necesidad de incorporar limitaciones de interés público ambiental.

En algunas ocasiones pareciera percibirse que el interés individual ha predominado sobre el interés general, en razón de la protección al derecho de propiedad privada. No son pocos los casos en que la defensa de derechos de igual rango constitucional, como el derecho a la salud y a un ambiente sano, parecen relegados ante la protección de las situaciones jurídicas de particulares que, amparados en la libertad de empresa y el derecho de propiedad, y arguyendo las necesidades de desarrollo económico, prevalecen sobre los intereses y la calidad de vida de la generalidad de la población. De ahí nuestra consideración de que el Derecho Ambiental tiene una característica de aplicación erga omnes, esto es que las decisiones se aplican a todos, pero con la limitación de que son actos individuales los que vienen a afectar ese derecho fundamental.

Dentro del concepto de libertad con responsabilidad, el ejercicio de la libertad de adquirir y disfrutar bienes materiales (ya sea muebles o inmuebles) bajo el concepto de propiedad privada, puede generar conflictos de intereses entre los particulares y entre los particulares y el Estado, cuya solución no queda sujeta al libre albedrío, sino que debe dirimirse conforme los parámetros fijados en las normas constitucionales, como la disposición del artículo 45 de la Constitución Política, que es una norma que consagra el derecho de la propiedad, con una definición precisa dentro del cual se actúa.

Un complemento importante a esta posición lo constituye la resolución emitida por la Sala Constitucional (número 4856-96) en donde encontramos importantes orientaciones de gran interés:

"... no obstante que los derechos fundamentales pueden estar sujetos a determinadas restricciones, éstas resultan legítimas únicamente cuando son necesarias para hacer posible la vigencia de los valores democráticos y constitucionales, por lo que además de "necesaria", "útil", "razonable" u "oportuna", la restricción debe implicar la existencia de una necesidad social imperiosa que la sustente. En este orden de ideas, debe distinguirse entre el ámbito interno, que se refiere al contenido propio o esencial del derecho -que ha sido definido como aquella parte del contenido sin el cual el derecho mismo pierde su peculiaridad, o lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a determinado tipo-, de manera que no caben las restricciones o límites que hagan impracticable su ejercicio, lo dificulten más allá de lo razonable o lo despojen de la necesaria protección; y el ámbito externo, en el cual cobra relevancia la actuación de las autoridades públicas y de terceros."

Como puede verse, desde el punto de vista del control normativo, ya sea por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad o la vía preventiva de la consulta, la Sala ha mantenido una posición muy clara en defensa del derecho al ambiente, como lo podemos analizar en la resolución 1394-94, dictada en el trámite de consulta de constitucionalidad de la reforma al artículo 50 de la Constitución.

El derecho a un ambiente sano ha sido respetado como un derecho fundamental, que ha contado con la protección constitucional, y por ello consideramos que se han podido establecer limitaciones -en aras de la protección ambiental- al derecho de propiedad establecido en el artículo 45 de la Constitución Política. Este tema ha contado con resoluciones importantes en la doctrina italiana, a las que haremos referencia con el fin de puntualizar algunas ideas muy interesantes, desarrolladas bajo el concepto de propiedad conformada.

En Costa Rica, de manera similar, se han podido ir incorporando limitaciones ambientales a los derechos fundamentales de propiedad, basando estas limitaciones en la característica de que las actividades humanas no deben realizarse contra otros derechos como es el de disfrutar de un ambiente sano y el derecho a la vida.

Limitaciones a la libertad de comercio

En reiteradas ocasiones se aduce que existe una colusión entre la libertad de comercio y otros derechos constitucionales. La constante tensión entre los derechos individuales y las normas necesarias para una convivencia armoniosa entre los integrantes de la colectividad, asume una dimensión aún mayor cuando se trata de establecer los contornos constitucionales de las limitaciones a esas garantías.

En síntesis, consideramos que las garantías ambientales se han venido fortaleciendo con la justicia constitucional. Sin embargo, las resoluciones constitucionales son recursos de excepción de una naturaleza cautelar, al punto que no puede considerarse como la solución a todos los problemas que el ambiente puede sufrir. Por ello es fundamental realizar acciones preventivas y tomar medidas para que el cumplimiento del Derecho Ambiental sea efectivo desde la esfera administrativa.

4- Derecho Internacional Ambiental

En el marco internacional se cuenta con términos de referencia, muy puntuales, que desde el punto de vista de la protección ambiental, son puntos de partida para el análisis de políticas, instituciones y cambios sustanciales en el manejo de los recursos naturales y el ambiente. Las preocupaciones mundiales sobre el deterioro ambiental expresadas en forma reiterada, llevaron a la comunidad internacional a plantearse la necesidad imperiosa de tomar decisiones orientadas a evidenciar la gravedad de la afectación ambiental y la necesidad de tomar medidas de protección y corrección de los sistemas de producción utilizados por los países.

Conferencia de Estocolmo

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo en 1972, estableció que el ser humano tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. Con motivo de este encuentro histórico se aprueba una Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, conocida como Declaración de Estocolmo, así como un Plan de Acción para el Ambiente Humano con recomendaciones concretas de acciones a ejecutar por las Naciones.

Declaración de Estocolmo

Esta Declaración incluye, entre otros, los siguientes compromisos:

- » Los recursos naturales de la Tierra, incluido el aire, el agua, el suelo, la flora y la fauna, especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación.

- » El ser humano tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad, el disfrute de condiciones adecuadas en un medio de calidad que le permita llevar una vida digna (inicio del enfoque antropocéntrico de la protección ambiental).
- » Los efectos que nuestras acciones hacia el ambiente puedan tener sobre el futuro, afectando directamente el destino de las futuras generaciones, deben ser considerados y tomarse medidas para evitar el peligro de agotar los recursos naturales y asegurar que la humanidad comparta los beneficios del empleo de esos recursos.
- » La obligación de los seres humanos de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat que se encuentran en peligro por una combinación de factores adversos.
- » Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas.
- » Debe impedirse la contaminación de los mares.

En la definición de los compromisos ambientales internacionales de esta Declaración de Estocolmo se definen las bases del desarrollo sostenible, al establecer expresamente que debe planificarse el desarrollo económico tomando en cuenta la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres. Al mismo tiempo se sientan bases para orientar a que los Estados planifiquen el desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de todos.

Este planteamiento de vincular el desarrollo y la protección ambiental, así como la necesidad de crear autoridades ambientales, dan base a una transformación que dará frutos en los años siguientes, orientando el camino hacia la gestión ambiental, el fomento de nueva legislación, la creación de entes administrativos de manejo y control, la protección sistemática de los recursos naturales, y a la relación evidente de los impactos ambientales producto de actividades humanas

realizadas sin controles ni medidas de mitigación. Importante es indicar que durante los años siguientes se fueron aprobando importantes acuerdos internacionales sobre temas concretos, como la Convención para el Comercio de Especies de Flora y Fauna Amenazadas (CITES), la Convención sobre Patrimonio Mundial, y algunos convenios sobre la protección del mar, que establecían obligaciones concretas para la flota naviera a cargo del transporte de hidrocarburos sobre la forma de construcción de los buques para evitar derrames de hidrocarburos, y sobre la disposición en aguas marinas de desechos plásticos y otros provenientes de las actividades de los buques.

Carta Mundial de la Naturaleza

Diez años después en 1982, los Estados se vuelven a reunir nuevamente y se aprueba la Carta Mundial de la Naturaleza estableciendo como obligación de los Estados signatarios, el compromiso de no desperdiciar los recursos naturales, que por el contrario se utilizarán con mesura de conformidad con los principios allí enunciados, así como evitar las actividades que puedan causar daños irreversibles a la naturaleza.

En esta Carta se establece el respeto a la Naturaleza indicando que la especie humana es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que son fuente de energía y de materias nutritivas. Se considera que toda forma de vida es única y merece ser respetada, no importa la utilidad que tenga para el ser humano, debe reconocerse su valor intrínseco y el ser humano debe guiarse por un código de acción moral.

Entre sus principios generales enunciados podemos indicar:

- » Se respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales.
- » Los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos, que son utilizados por el ser humano, se administrarán de manera tal que permita lograr y mantener su productividad óptima y continua sin por ello poner en peligro la integridad de los otros ecosistemas y especies con los que coexistan.
- » En la planificación y realización de actividades de desarrollo social y económico, se tendrá debidamente en cuenta el hecho de que

la conservación de la naturaleza es parte integrante de esas actividades.

- » No se utilizarán los recursos biológicos más allá de su capacidad natural de regeneración.
- » Incumbe a toda persona actuar de conformidad con lo dispuesto en esta Carta, toda persona actuando individual o colectivamente, en el marco de su participación en la vida política procurará que se alcance y se observen los objetivos y disposiciones de esta Carta.

Esta Carta, no vinculante, ha pasado a formar parte de los compromisos internacionales que sientan pautas orientadas a cambiar las políticas, legislación y actitudes imperantes en ese momento sobre el manejo y disposición de los recursos naturales. Es interesante indicar que la visión de protección ambiental en este documento se centra en una visión ecocéntrica.

Durante el periodo de aprobación de esta Carta se realizaban discusiones sobre el llamado desarrollo sostenible y otras teorías que definirían políticas sobre el ambiente en los siguientes años. A partir de los años 70 arrancó un proceso histórico, que aunque lento, ha hecho que las empresas en las economías del mundo incorporen medidas sociales y cambien su visión empresarial, y que se hayan ido mejorando o sustituyendo las tecnologías ambientalmente inapropiadas.⁷

Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo

La Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo aprobada en Brasil en 1992, establece que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Nuevamente, se establecen disposiciones claras sobre que el ser humano tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Se reafirma que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

La Declaración es una proclama que reconoce la naturaleza integral e interdependiente de la

⁷ Las publicaciones del Club de Roma, la Estrategia Mundial de Conservación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 1980 y la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) tienen un mensaje común: se debe pasar de la preocupación a la acción, debemos movernos de los diagnósticos y análisis a las acciones y soluciones.

Tierra. Contiene la pauta de una serie de orientaciones que los Estados signatarios se comprometen a tomar, con miras principalmente a proteger el ser humano, centro de la preocupación del desarrollo sostenible. Mediante estos principios se definen los derechos de los pueblos al desarrollo, junto con sus responsabilidades con respecto a la preservación del entorno común.

Las políticas ambientales deben orientarse a integrar principios como los siguientes:

- » La calidad del ambiente no debe deteriorarse.
- » El control en la fuente como un medio de prevención.
- » El que contamina debe pagar.
- » La prevención de la contaminación innecesaria.
- » La participación ciudadana en la gestión ambiental.
- » La aplicación de la mejor tecnología disponible para la solución del problema.
- » La externalización de los efectos e identificación de las responsabilidades.
- » El fortalecimiento de la responsabilidad ambiental.
- » El respeto a la soberanía nacional.
- » El fomento de la cooperación internacional.

La Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo establece la obligación para las autoridades nacionales de fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo en cuenta el interés público.

Los principios se orientan a sentar las bases de las políticas ambientales, que son desarrollados en la Agenda 21, adonde aparecen recomendaciones vitales para el ambiente. Mediante los principios se definen los derechos de los pueblos al desarrollo, junto con las responsabilidades con respecto a la preservación del entorno común. Se enfatiza en que el desarrollo económico exige su vinculación con la protección ambiental. Esto solo se alcanzará mediante una nueva alianza entre los diferentes sectores de la sociedad y los gobiernos.

Uno de los logros más importantes es que formal-

mente endosó el concepto de desarrollo sostenible en la Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo. Esta noción implica una visión de largo plazo, integrada y sistémica del desarrollo, que equilibre sus distintas dimensiones: crecimiento económico, equidad social y sostenibilidad ambiental. La revisión del progreso alcanzado diez años después de la Cumbre de la Tierra se hará en Johannesburgo, Africa del Sur, en el 2002.

En la Cumbre de Río'92 se firmaron dos documentos jurídicamente vinculantes:

- » La Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica
- » El Convenio de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Y tres instrumentos:

- » La Declaración sin Fuerza Jurídica Vinculante sobre la Conservación de los Bosques.
- » La Agenda 21.
- » La Declaración de Principios de Río (ya mencionada).

La Agenda 21 contiene una serie de normas sobre el logro del desarrollo sostenible desde el punto de vista social, económico y ecológico. Busca ser el plan de trabajo para acciones nacionales y la cooperación internacional, que permitan lograr el desarrollo sostenible y la protección ambiental global para ingresar al Siglo Veintiuno. Se compone de 40 capítulos de recomendaciones, no obligatorias, sobre gran cantidad de temas sociales, económicos y ambientales. A lo largo del documento se encuentran sugerencias sobre las acciones constructivas e innovativas que los gobiernos pueden desarrollar, tanto para países desarrollados, como en vías de desarrollo.

Entre las indicaciones generales más importantes encontramos importantes sugerencias. Los gobiernos están urgidos de adoptar sus propias estrategias para lograr el desarrollo sostenible, que serán desarrolladas dentro de la más amplia participación posible, siempre orientadas a que se conjuguen tres elementos: social, económico y ambiental, para lograr el llamado desarrollo sostenible. En muchos capítulos (combate de la pobreza, agricultura sostenible, desertificación y degradación de los suelos), los países subdesarrollados son llamados a adoptar el desarrollo

sostenible con una amplia participación social-comunitaria.

Convenios internacionales y Sala Constitucional

La importancia del Derecho Ambiental Internacional es reconocido por la Sala Constitucional. La resolución 3705-93 la Sala Constitucional indica que:

"Nuestro país ha suscrito gran cantidad de convenciones en las que se busca la protección de los recursos naturales y que deben utilizarse para integrar la legislación interna y dilucidar, incluso jurisdiccionalmente los problemas relacionados con la protección ambiental, ya que los instrumentos internacionales, aun los no ratificados, permiten soluciones regionales o mundiales a tales problemas."

Los convenios internacionales entonces vienen a servir como fuente fundamental y complemento del Derecho Ambiental que se ha venido implementando en la legislación ordinaria de los países. Los convenios son importante y necesaria consulta en las labores de interpretación y permiten llenar lagunas que la legislación interna puede presentar, principalmente en aquellos casos en que se debe recurrir a la vía judicial para dilucidar problemas relacionados con la protección ambiental. En el caso del Derecho Ambiental, los convenios vienen a redimensionar esta rama del Derecho.

La existencia del Derecho Internacional encuentra su razón de ser en lograr que estos compromisos asumidos en el ámbito internacional encuentren su ejecución y cumplimiento en los Estados. Por ello, debemos darle vivencia a los compromisos adquiridos e integrarlos plenamente en la interpretación y aplicación del Derecho Ambiental, como bien señala la Sala Constitucional.

5- Competencias institucionales en la protección del ambiente

La obligación que se otorga al Estado costarricense respecto del ambiente aparece claramente delimitada en el artículo 50 de la Constitución Política, que establece como una garantía constitucional la función del Estado de garantizar, defender y preservar ese derecho. Esta obligación es la base de una nueva visión hacia la que los entes públicos deben orientar sus acciones para el logro del desarrollo sostenible, de modo que se pueda ello se garantizará, defenderá y preservará el derecho de todo ciudadano a un ambiente sano.

El desarrollo sostenible se alcanza a través de acciones que deben centrarse en el desarrollo del ser humano, por lo que es consustancial con la obligación del Estado de escuchar a las personas, y darles poder a través de la participación. El desarrollo sostenible es compartir valores de respeto por la tierra, de respeto por nosotros mismos y de respeto por las futuras generaciones. El país requiere lograr un compromiso de todos los sectores para lograr una transformación en su modelo de crecimiento con miras a un desarrollo sostenible y todos tenemos nuestra responsabilidad en lograrlo.

Debemos partir del hecho de que la protección ambiental tiene como necesario punto de partida el conjunto de garantías constitucionales, que como hemos visto muy claramente, definen derechos y obligaciones fundamentales para todos los ciudadanos.

En reiterados fallos de la Sala Constitucional recalca la responsabilidad de los entes públicos en garantizar la protección ambiental. Frente al recurso que las autoridades públicas generalmente alegan, de que no les corresponde la vigilancia por no ser objeto de su competencia, o que no se cuenta con los recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos establecidos en la legislación, la Sala Constitucional en la resolución 4480-94 afirma que:

“... las autoridades recurridas han obviado su deber de prestarle atención a la protección del ambiente escudándose en su

falta de competencia o presupuesto para erradicar el problema que denuncian los recurrentes, lo que lleva a esta Sala a considerar la procedencia del recurso, ya que la contaminación de las aguas con desperdicios, productos químicos o fecales, que en definitiva van a afectar todo el ecosistema, no es un problema ajeno a sus funciones.” (Subrayado nuestro).

La protección ambiental se da en función de todos, y es por eso que constituye un bien fundamental. Por ello se requiere una concertación sobre el alcance de las normativas ambientales, ya que la degradación es acelerada, no se determinan sus responsables directos, ni existen programas ni dinero para recuperar los bienes dañados, que son de todos.

Gestión ambiental

Podemos entender la gestión ambiental como aquellas funciones que realizan los entes públicos en cumplimiento y conducción de las políticas y competencias ambientales, en su dinámica operativa, en lo que concierne a su aplicación. Dentro de estas funciones hay algunos instrumentos que sirven para enmarcar la forma en cómo se ha de realizar esa gestión, de modo que se actúe dentro de ciertos parámetros definidos por el tema ambientales.

La gestión ambiental aparece delegada en diferentes entes administrativos, en ocasiones sin coordinación entre ellos, lo que dificulta muchas veces que se logren los efectos de protección ambiental que se espera de ellos. Esta falta de coordinación debe irse solucionando, para lo cual se debe enfatizar en la necesidad de comprender el marco jurídico como un conjunto, en forma integral, de modo que cada nueva norma que se incorpore al ordenamiento se interprete dentro de ese todo, como si fuera un engranaje más dentro de una máquina. Esta visión es la que debe imperar porque realmente la prevención y corrección de los impactos ambientales se forja en la vía administrativa. Acudir al ámbito judicial debe ser el camino que se tome solo cuando no

se encuentre respuesta en la vía administrativa.

Instrumentos de gestión ambiental

La prevención en materia ambiental se hace efectiva, por ejemplo, por medio de permisos, evaluaciones de impacto ambiental, medidas precautorias, etc. En nuestro marco jurídico podemos encontrar algunos instrumentos de gestión ambiental, que podemos entender como regulaciones técnicas que establecen requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles, existentes en las leyes y reglamentos y que son necesarios para otorgar permisos, concesiones y autorizaciones necesarias para llevar a cabo determinado tipo de actividades relacionadas con el ambiente.

Los instrumentos de gestión ambiental son considerados medidas preventivas que pretenden evitar la producción de daños o atenuar los efectos de los mismos. Son herramientas orientadas a establecer medidas adecuadas para que se reduzcan o no se lleguen a producir cambios o alteraciones adversos en el ambiente o en alguno de sus componentes, o a definir los límites de la sostenibilidad ambiental para la salud humana y para la protección del ambiente. En fin, para proteger los recursos naturales de su agotamiento, degradación y destrucción, por medio de normas jurídicas apropiadas. Asimismo, buscan proteger la salud de las personas ante los riesgos derivados del desarrollo de las actividades que puedan generar afectaciones.

Las instrumentos de gestión ambiental deben analizarse a la luz de las responsabilidades que cada uno de nosotros tenemos en las actividades que realizamos. La Sala Constitucional, ante una denuncia planteada contra una empresa que contamina aguas, con una evidente afectación a la calidad de vida de los vecinos del lugar, ha planteado una serie de puntos relacionados con la protección ambiental y los intereses económicos, que es importante considerar. Esto, como hemos visto, ha sido enfatizado en reiterada jurisprudencia, indicando la Sala Constitucional que la actividad privada debe realizarse precisamente respetando el ordenamiento jurídico, y especialmente el derecho fundamental al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

La Sala en el Voto 5906-99 indica:

"IV.- Debe considerarse que los derechos a la vida y a la salud, así como el derecho a gozar de un ambiente sano, están todos garantizados a nivel fundamental en la Carta Magna, de modo que cualquier criterio económico que se quiera aplicar en un caso concreto debe ceder en importancia ante los primeros. Desde esa perspectiva, el ejercicio de los derechos al trabajo y a desarrollar una actividad productiva, necesariamente debe enmarcarse dentro del respecto a otros derechos fundamentales como lo el derecho a un ambiente sano y el derecho a la salud.

... La acción garantizadora que debe llevar adelante el Estado implica velar por la existencia de condiciones que permitan el surgimiento de espacios vitales ambientalmente puros; la acción preservadora conlleva el impedir que las actividades que habitual y normalmente se desarrollan en esos espacios vitales desmejoren las condiciones ambientales de los mismos; la acción defensora implica impedir toda actividad que, realizada más allá de los parámetros de normalidad de la vida cotidiana, afecte decididamente la calidad del ambiente. La acción que la Constitución Política impone al Estado frente a los focos de contaminación ambiental es multidireccional y definitivamente activa, absolutamente intolerante frente a situaciones que amenazan o afectan las condiciones ambientales óptimas que están garantizadas por ella misma a los habitantes. Desde esta perspectiva no es permitido a la autoridades públicas hacer concesiones o conceder prórrogas para que se continúe afectando el medio ambiente, aún y cuando ello se haga con miras a traer beneficios económicos a una zona geográfica determinada.

... En lo que respecta a la Municipalidad de..., por consideración a criterios de beneficio económico y social para los habitantes del cantón, se ha manifestado decididamente en favor de que se autorice la continuación de las actividades de la empresa..., sin tomar en cuenta que esas operaciones en las condiciones en que se habían venido dando constituyeron un foco importante de contaminación ambiental, pues se vertían las aguas residuales con materias sólidas en lagunas

de oxidación que no pudieron asimilar eficientemente tales descargas, provocando un deficiente funcionamiento del sistema de tratamientos de aguas residuales domésticas de esa localidad.

... No pueden en consecuencia las corporaciones municipales desatender el bienestar de los habitantes de su cantón, en aquellos aspectos que como el ambiente afectan la calidad de vida de las personas. Tampoco es atendible el criterio de contraponer, dándole mayor valor, cuestiones puramente económicas como es el ingreso per cápita de los habitantes al derecho de éstos a gozar de un ambiente sano: carece de sentido dirigir la actividad estatal hacia la obtención de altos niveles de empleo sacrificando con ello la pureza del ambiente, pues sin lo segundo lo primero carece de valor. De allí que la Sala estime que la Municipalidad de... ha actuado permisivamente, tolerando, y aún fomentando con sus declaraciones públicas, la operación de una empresa industrial cuyos residuos contaminan el ambiente, en especial el recurso hídrico, en aras de mantener un supuesto bienestar social que se limita al aspecto económico y deja lado cuestiones aún más fundamentales.

... Como se señaló anteriormente, estima esta Sala que la atención de los problemas de afectación al ambiente, no pueden ser pospuestos, de modo que no es posible que se autorice por parte de entidades públicas la continuación de la acción contaminante por un plazo determinado, acudiendo para ello a criterios como los que antes se han expuesto que únicamente toman en cuenta la

importancia económica de la fuente de contaminación y dejan de lado el efecto contaminante mismo.."

La Sala en este fallo indica de manera muy precisa que el ambiente tiene su protección constitucional fundamental y que cualquier criterio económico que se quiera aplicar en un caso concreto debe ceder en importancia ante la protección ambiental. Esta sentencia deberá servir como guía en el accionar de las actividades productivas, con el fin de lograr que se respeten los sistemas ecológicos fundamentales y se logre la protección real al derecho humano a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En la sentencia 1895-2000, la Sala Constitucional ha determinado, por vía de reiteración, que en materia ambiental no impera el silencio positivo de pleno derecho:

"En primer término la vigencia o no de la concesión dada al señor ..., es decir, la consideración de si en su favor ha ocurrido o no el silencio positivo de que hablan los artículos 139 y 330 de la Ley General de Administración Pública, esta Sala ha sido conteste en reconocer que el principio de silencio positivo no opera de pleno derecho en tratándose de actuaciones donde está el juego la protección del medio ambiente..."

Es importante indicar que aun existen disposiciones que incluyen el silencio positivo, como el decreto de permisos sanitarios, que indica en el artículo 16 que transcurrido el plazo de un mes y medio el silencio positivo se aplicará.

6- Legitimación ambiental

La legitimación es la aptitud particular de cada uno de nosotros de ser parte en un proceso en concreto. Se denomina legitimación activa cuando se refiere al actor y pasiva cuando se refiere al demandado.

En el Derecho Ambiental se considera la existencia de la legitimación per se, nacida del bien jurídico tutelado que es el ambiente, común a todas las personas, ya que cualquier afectación a este bien jurídico afecta a todos los seres humanos. El interés legítimo para actuar en el campo ambiental corresponde entonces a cualquier persona, aunque no tenga una afectación directa en su individualidad. Se da una legitimación amplia, porque el bien jurídico tutelado, el ambiente, corresponde a todos por igual. En la Constitución Política se ha establecido esa legitimación amplia al señalar el artículo 50 que toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.⁸

Legitimación constitucional

La legitimación para reclamar el daño causado, o la simple amenaza, al ambiente es reconocida por la Sala Constitucional, que ha señalado la legitimación activa en casos en que se acuse la lesión al ambiente:

"En cuanto a la admisibilidad del recurso, es importante expresar que cualquier persona se encuentra, de conformidad con el artículo 89 en relación con el 21, 10 y 48 de la Constitución Política y 33 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, legitimado para interponer el amparo en defensa del derecho a la conservación de los recursos naturales del país. A pesar de no existir un perjuicio directo y claro para el accionante como en el caso de un acto concreto del

⁸ Artículo 50. (*) El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

(*) Artículo reformado mediante Ley No. 7412 de 24 de mayo de 1994, publicada en La Gaceta No. 111 de 10 de junio de 1994.

Estado en contra de un particular, todos los habitantes, en cuanto a las transgresiones al artículo, sufren un perjuicio en la misma proporción que si se tratara de un daño directo, por lo que se considera que existe en su favor un interés que los faculta a accionar para proteger ese derecho a mantener un equilibrio natural en el ecosistema."

"...toda persona puede ser parte y su derecho no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que su actuación procesal responde a lo que los modernos tratadistas denominan el interés difuso..."

"...De manera que, en tratándose del Derecho al Ambiente, la legitimación corresponde al ser humano como tal, pues la lesión a ese derecho fundamental la sufre tanto la comunidad como el individuo en particular..." (Sentencia N° 1700-93).

Intereses difusos, intereses colectivos y acción popular

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo al artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional⁹, no es necesario que exista un asunto previo pendiente de resolver en los tribunales, cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que, tratándose de ciertos valores como el ambiente, la legitimación corresponde a la persona como tal, pues la lesión a ese derecho fundamental la sufre tanto

⁹ Artículo 75.-

Para interponer la acción de inconstitucionalidad es necesario que exista un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado. No será necesario el caso previo pendiente de resolución cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto. Tampoco la necesitarán el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes.

En los casos de los dos párrafos anteriores, interpuesta la acción se seguirán los trámites señalados en los artículos siguientes, en lo que fueren compatibles.

la comunidad como el individuo en particular. En este sentido, con base en el mismo artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, no es necesario el caso previo cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto.

El concepto de intereses difusos se refiere a una situación que es compartida por una colectividad de sujetos. Estos intereses se refieren a un bien no susceptible de apropiación exclusiva, respecto al cual su disfrute individual o de los grupos no está limitado por el concurrente disfrute de los otros miembros de la colectividad. Por otra parte, el concepto más tradicional, pero aún actual, de interés colectivo corresponde a un grupo que necesariamente es distinto de la colectividad. Eduardo Ortiz indica que los intereses colectivos presentan las siguientes características¹⁰:

- » tienen por objeto un bien o un servicio de disfrute colectivo, o privado, condición para el disfrute de otro bien público de uso colectivo,
- » el disfrute del bien o servicio en igualdad de condiciones, determina la posición homogénea de todos los miembros del grupo y la existencia de este mismo, que se distingue por ese disfrute,
- » el grupo siempre es parcial o menor, y nunca puede ser la colectividad nacional en su conjunto,
- » cada miembro del grupo disfruta individualmente del bien o servicio colectivo, por lo que tiene un interés personal en ese disfrute, no obstante el carácter selectivo del mismo,
- » el bien o el servicio objeto del interés colectivo son normalmente necesarios para el ejercicio de derechos humanos o constitucionales, o para la preservación de valores y bienes consagrados y protegidos por la Constitución.

En materia ambiental, fortalecida por resoluciones de la Sala Constitucional, se ha establecido que un interés colectivo no sería más que un interés difuso reconocido por el derecho, al que éste le otorga sus condiciones formales. La jurisprudencia constitucional ha reiterado el concepto de interés difuso en diversas resoluciones al establecer:

“Los intereses difusos, aunque de difícil de-

finición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra Ley, como ya lo ha dicho la Sala, los intereses meramente colectivos, ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificadas o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos o que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata, entonces, de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende, reciben un beneficio o un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos de personas que se encuentran en determinadas situaciones y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter. Y precisamente ello es lo que sucede en el presente caso, en el cual el recurrente, evidentemente, tiene un interés individual en él, tanto está siendo afectado por la contaminación de que es objeto su comunidad, pero también existe un interés colectivo, ya que la lesión también se produce a la colectividad como un todo. De manera que, en tratándose del Derecho al ambiente, la legitimación corresponde al ser humano como tal, pues la lesión a ese derecho fundamental la sufre tanto la comunidad como el individuo en particular. Al lado del conjunto de principios que la Constitución dedica a las relaciones económicas, debe situarse una serie de disposiciones de no menos trascendencia encaminadas a asegurar una protección básica a la vida humana considerada como valor en sí, al margen que se haga de los recursos humanos en atención a fines políticos o económicos...” (Sentencia número 80-96).

Anteriormente, en 1993, la Sala Constitucional definió los intereses difusos como aquellos intereses que “participan de una doble naturaleza, ya que son colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter”, definición que es

¹⁰ Ortiz Ortiz, Eduardo. Intereses colectivos y legitimación constitucional. En: Revista Judicial, Año XV, N° 51, setiembre de 1990. Costa Rica, p. 26.

reiteradamente citada en otros fallos posteriores. En materia ambiental, esta posición de la Sala permitió, antes de la reforma al artículo 50 de la Constitución Política, la legitimación de reclamos por violación a la normativa ambiental.

"En el Derecho Ambiental, el presupuesto procesal de la legitimación responde a lo que los modernos tratadistas denominan interés difuso, mediante el cual la legitimación original del interesado legítimo o aun del simple interesado, se difunde entre todos los miembros de un determinada categoría de personas que resultan igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran. Tratándose de la protección del ambiente, el interés típicamente difuso que legitima al sujeto para accionar, se transforma, en virtud de su incorporación al elenco de los derechos de la persona humana, convirtiéndose en un derecho reaccional, que como su nombre lo indica, lo que hace es apoderar a su titular para "reaccionar" frente a la violación originada en actos u omisiones ilegítimos." (Sentencia N° 3705-93).

Hay que tener presente que en materia ambiental el daño no afecta únicamente a una persona sino a muchos, y en iguales proporciones para todos los integrantes de un grupo. La Sala Constitucional reconoce la defensa de intereses difusos, o intereses que atañen a la colectividad en su conjunto, dando base a la posibilidad de ejercer la acción popular, entendiendo que las normas que afectan a la colectividad son aquellas que, afectando a todos, no lo hacen en referencia a ninguna persona en particular. Cabe indicar que la acción popular se refiere, en doctrina, a la acción procesal que asume una colectividad a la que la identifica alguna característica particular en la que se puede fundamentar la afectación de derechos.

El concepto de intereses difusos se aplica en este caso a la circunstancia de que no es necesario que exista la prueba del daño individualizado, salvo que la característica aglutinadora sea el daño en sí mismo. Pero debe existir reconocimiento por parte del tribunal de que existen características comunes a los actores, que les permiten reclamar el daño en forma colectiva, sin que cuente necesariamente la intensidad o especificidad de la afectación a cada uno de los componentes. El artículo 50 de nuestra Constitución consagró el principio generalizado de que "toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente

equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado." Esta modificación constitucional consolida la posibilidad de que se pueda establecer una "acción popular o directa" en defensa de derechos ambientales. Es importante tener presente que este derecho y su correspondiente legitimación se refuerzan y fortalecen con la reforma al artículo 46 del mismo cuerpo legal, también de reciente reforma, que establece que "los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos."

El recurso de amparo, según la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la misma Constitución Política, es una garantía individual para garantizar los derechos y libertades fundamentales. El recurso de amparo se puede plantear contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de aquellos derechos. Cualquier persona puede interponer un recurso de amparo, mientras subsista la violación, amenaza, perturbación o restricción. Al respecto la Sala Constitucional ha expresado:

"... cualquier persona podrá interponer el recurso de amparo lo que debe entenderse que al hablar la ley de cualquier persona se refiere al agraviado en un derecho constitucional o a todas aquellas personas que lo interpongan a su favor. Es decir, toda persona está habilitada para promover esta acción (individual o colectiva) pero en el entendido de que si la plantea el agraviado, ésta deberá ser titular del derecho constitucional lesionado y si lo interpone otra persona que no sea el agraviado, será a favor de éste." (Voto 93-90).

Legitimación administrativa

La Ley Orgánica del Ambiente contempla el funcionamiento de un Tribunal Ambiental Administrativo. Ante este Tribunal cualquier persona física o jurídica puede establecer un reclamo. La competencia del Tribunal es para conocer y resolver, en sede administrativa, las denuncias establecidas contra personas, públicas o privadas por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales, las denuncias referentes a los comportamientos activos u omisos que violen o amenacen violar la legislación, y establecer en vía administrativa las

indemnizaciones por daños producidos. (Artículos 103-112 Ley Orgánica del Ambiente).

Las funciones del Tribunal Ambiental Administrativo, según la Ley Orgánica del Ambiente, son las siguientes:

- a) Conocer y resolver en sede administrativa las denuncias establecidas contra personas públicas o privadas por violaciones a la normativa ambiental.
- b) Conocer, tramitar y resolver de oficio o a instancia de parte, las denuncias que se presenten en relación con comportamientos activos y omisivos, que violen o amenacen violar las normas ambientales.
- c) Establecer en vía administrativa las indemnizaciones que puedan originarse en relación a daños producidos por comportamientos violatorios de la legislación tutelar del ambiente.

El Tribunal tiene entre sus potestades ordenar medidas precautorias, cuando considere que la gravedad de los hechos denunciados implique una eventualidad de que se comentan daños irreparables o de difícil reparación contra el ambiente o los recursos naturales.

El Tribunal puede ordenar medidas cautelares, entre ellas las siguientes:

- » restricciones parciales o totales, orden de paralización inmediata de los actos que originan la denuncia,
- » suspender temporalmente, en forma total o parcial, el o los actos administrativos que provocan la denuncia,
- » clausurar temporalmente, en forma total o parcial, las actividades que provocan la denuncia.

En la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República número 7428 se establece a este ente como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control de la Hacienda Pública, con legitimación para participar en defensa y resguardo de la Hacienda Pública, que incluye los bienes del Estado, y entre ellos se encuentran, por definición constitucional y legal, algunos recursos naturales.

La Hacienda Pública es la organización formada por los entes y órganos públicos, incluyendo los no estatales, propietarios o encargados, por cualquier título, de la administración del

patrimonio público. El concepto de patrimonio público se define como la universalidad constituida por los fondos públicos y por los pasivos a cargo de la Hacienda Pública. Fondos públicos son los recursos, valores, bienes y derechos de propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos. Con una interpretación amplia se ha ampliado la posibilidad de acudir a esta vía a solicitar su colaboración para investigar aspectos referentes a los recursos naturales en manos del Estado.

Cualquier particular puede presentar denuncias, con las pruebas correspondientes, ante esta institución.

Artículo 36.- Legitimación procesal

Sin perjuicio de la representación que como partes principales ostenten la Procuraduría General de la República y los demás entes públicos, en los juicios que versen sobre actos o dictámenes de la Contraloría o sobre actos de la administración activa ordenados o recomendados por ella, la Contraloría General de la República tendrá legitimación procesal plena para participar, según su exclusivo juicio, como parte principal en la defensa y el resguardo de la Hacienda Pública o, en su caso, de los fondos privados sujetos a su control y fiscalización.

Para tal efecto, el órgano contralor contará, en lo conducente con las mismas garantías y facultades procesales que, para esos fines, han sido asignadas por ley a la Procuraduría General de la República, la cual deberá brindarle obligada colaboración, cuando la Contraloría se lo solicite.

Las autoridades judiciales que conozcan de estos procesos, darán traslado de ellos a la Contraloría General de la República para que, en el plazo conferido al efecto, pueda apersonarse en el juicio correspondiente.

La Contraloría ha realizado algunas investigaciones sobre temas ambientales, como son el manejo de desechos, contaminación de aguas, planes de manejo forestal y el funcionamiento de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, que indican en forma precisa algunas fallas que el sistema tiene y ordena medidas para su corrección y adecuación a las obligaciones que el sistema jurídico contempla, todo ello en protección a los derechos ambientales de los ciudadanos.¹¹

11 Ver detalle de los informes en la página Web: www.cgr.go.cr

Otros espacios de legitimación

Existe legitimación para acudir ante la Defensoría de los Habitantes, a la defensa del derecho a disfrutar de un ambiente sano. En esta instancia los ciudadanos pueden reclamar contra los funcionarios públicos que no cumplen con sus deberes en relación con el ambiente. Es importante notar, que las resoluciones de la Defensoría no adquieren carácter compulsivo, aunque son de obligado cumplimiento para los funcionarios a cargo de las funciones referidas por los particulares a consideración de la Defensoría.

Otro espacio adicional de legitimación ambiental en la vía administrativa está incorporado en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, que establece la posibilidad de actuar en defensa de los derechos del consumidor.

Artículo 51.- Legitimación procesal
Las organizaciones de consumidores están legitimadas para iniciar como parte o in-

tervenir, en calidad de coadyuvantes, en los procedimientos ante la Comisión nacional del consumidor y ante los tribunales de justicia, en defensa de los derechos y los intereses legítimos de sus asociados. La coadyuvancia se rige por lo establecido en la Ley General de la Administración Pública y en el Código Procesal Civil.

El Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 25234-MEIC contiene similar disposición.

Artículo 73. Legitimación procesal
Las organizaciones de consumidores están legitimadas para iniciar como parte o intervenir, en calidad de coadyuvantes, en los procedimientos ante la CNC y ante los tribunales de justicia, en defensa de los derechos y los intereses legítimos de sus asociados. La coadyuvancia se rige por lo establecido en la LGAP y en el Código Procesal Civil.

7- Normas de control de la contaminación

Las afectaciones ambientales parten de manifestaciones puntuales, como la deforestación, la erosión, la contaminación de ríos, y otras afectaciones en la calidad de vida de sectores diversos de la población. Inicialmente, los efectos se sentían localizados en el entorno inmediato de las personas, y eran considerados como problemas limitados a aquellos directamente afectados. Sin embargo, dada la magnitud de estas afectaciones, así como la extensión de sus efectos a planos que trascienden las típicas fronteras entre países, los problemas han ido tomando características globales.

Es claro que los impactos ambientales han pasado, de afectar la salud y la naturaleza de una comunidad y un país, a tener impactos serios sobre las funciones sociales y económicas del ambiente, afectando la calidad de vida y salud de las personas, la capacidad de producción de los recursos, como ejemplo el suelo o el agua, en un ámbito global. Los problemas ambientales han adquirido trascendencia planetaria, y por su impacto extendido sobre la humanidad, han afectado prácticamente todos los ámbitos de la vida en sociedad y de las interrelaciones sociales, tanto dentro de las naciones como en el ámbito internacional.

El desarrollo económico experimentado en la segunda mitad del siglo XX trajo importantes beneficios en la calidad de vida de la población en países en desarrollo. Sin embargo, encontramos que en el índice de sostenibilidad ambiental mundial¹², se apunta a proclamar la necesidad de complementar el crecimiento económico, la competitividad y la calidad ambiental, de manera tal que comprendan concepciones unitarias e insolubles, ya que los resultados negativos en las evaluaciones sobre la calidad del aire en las ciudades, la calidad de los recursos hídricos, los niveles de consumo de recursos materiales y de energía por persona, la degradación de los suelos, la situación de la flora y la fauna, y la contaminación global, nos evidencian que son problemas ambientales que trascienden la esfera

de los derechos subjetivos y se constituyen como factores determinantes de la misma existencia de la humanidad como un todo.

En la arena internacional, desde finales de la década de los ochenta, se ha planteado el concepto de desarrollo sostenible, entendido como aquel uso de componentes de la diversidad biológica en una forma y con una tasa que no lleva al deterioro a largo plazo, manteniendo así su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de generaciones presentes y futuras.¹³

El concepto de desarrollo sostenible se concibe como el proceso de desarrollo que se ejerce en forma tal que responde equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.

Esta aspiración se ha venido plasmando en políticas y en legislación, orientadas a que la afectación del ambiente logre detenerse y que el desarrollo humano se realice dentro de un marco de respeto a los recursos naturales, para las presentes y futuras generaciones, y por lo tanto incide de manera fundamental en las decisiones jurisdiccionales.

En la práctica; sin embargo, a pesar de este compromiso internacional, sobre el cual se ha escrito mucho y se han logrado importantes acuerdos internacionales, encontramos que existe aun una tendencia de separar lo económico y social de lo ambiental, considerando al desarrollo sostenible como un elemento independiente que incluye el tema ambiental. El deterioro ambiental continúa, a pesar de los múltiples compromisos y declaraciones, según se ha reconocido en el Foro Mundial de Ministros del Ambiente de más de cien países, reunidos en Malmoe (Suecia). "Hay una discrepancia alarmante entre los compromisos y la acción. Los objetivos y prioridades consensuados por la comunidad internacional sobre el desarrollo sostenible, como la adopción

¹² <http://www.ambiental.net/RedANoticias/IndiceSostenibilidad.htm>

¹³ Convención Mundial sobre Diversidad Biológica. 1992.

de estrategias nacionales y el aumento de las ayudas a los países en desarrollo deben ir más lejos que hasta ahora.”¹⁴ Se destaca de este Foro que los principales desafíos contra el ambiente, planteados en Río en 1992, se han globalizado y agudizado por hábitos consumistas insostenibles. Podemos indicar que el siglo que terminó dejó un ambiente degradado en niveles que la historia de la humanidad nunca había visto.

Prevención de la contaminación

La prevención de la contaminación está enfocada tanto a conservar los recursos naturales como a la prevención de la producción e inadecuada disposición final de desechos y sustancias dañinas que contaminen el ambiente. La prevención de la contaminación se define por el Pollution Prevention Act¹⁵ de 1990 de los Estados Unidos como: el uso de materiales, procesos, o prácticas en donde se reduce la cantidad de cualquier sustancia dañina, contaminante o desecho que se libere hacia el ambiente (incluyendo emisiones) previos al reciclaje, tratamiento o disposición; y reduce los daños hacia la salud pública y el ambiente asociado con la liberación de tales sustancias, contaminantes o desechos.

Nuestro país, en el campo de los instrumentos de gestión ambiental, ha desarrollado suficiente regulación sobre la prevención de la contaminación. Además de la Ley Orgánica del Ambiente y la normativa conexas como la Ley Forestal y la Ley de Protección de la Vida Silvestre, existen la Ley de Aguas, la Ley de Agua Potable, la Ley de Biodiversidad, la Ley General de Salud, que establecen obligaciones concretas de proteger el ambiente en general y sus recursos, tales como el agua, el aire, el bosque, el suelo y la calidad de vida.

Definición de contaminación

La contaminación es definida en nuestro país como la 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. Las descargas y emisión de contaminantes se ajustarán obligatoriamente a las regulaciones técnicas que se emitan. El Estado adoptará las medidas que sean necesarias para prevenir o corregir la con-

taminación ambiental (artículo 59 Ley Orgánica del Ambiente).

La Sala Constitucional ha definido la contaminación ambiental en el voto 4423-93, al referir primero al derecho a disfrutar de un ambiente sano, como parte de una relación entre el ser humano y su entorno natural, y el concepto de calidad de vida, como un componente fundamental para garantizar una adecuada salud:

“(…) Al lado del conjunto de principios que la Constitución dedica a las relaciones económicas, debe situarse una serie de disposiciones de no menos trascendencia encaminadas a asegurar una protección básica a la vida humana considerada como valor en sí, al margen que se haga de los recursos humanos en atención a fines políticos o económicos. Se da así entrada a una nueva dimensión de las garantías constitucionales, cuyo núcleo esencial se halla en la protección de la libertad personal y de los demás derechos fundamentales vinculados de diversas maneras a esa libertad y que se manifiesta, ante todo, en un conjunto de reglas generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite, lo más posible, el ejercicio de las libertades y el goce de los derechos fundamentales.

(…) Toda la vida del hombre ocurre en relación inevitable con su ambiente, en especial con el mejoramiento de la calidad de vida que es el objetivo central que el desarrollo necesita, pero éste debe estar en relación con el ambiente de modo tal que sea armónico y sostenible.

El ambiente, por lo tanto, debe ser entendido como un potencial de desarrollo para utilizarlo adecuadamente, debiendo actuarse de modo integrado en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicas y de orden político, ya que, en caso contrario, se degrada su productividad para el presente y el futuro y podría ponerse en riesgo el patrimonio de las generaciones venideras.

“(…) II.- Es importante hacer algunas aclaraciones, íntimamente relacionadas con el fondo de este amparo, para poder comprender los aspectos relacionados con el ambiente y sus deteriorantes, entendiendo que el primero es todo lo que naturalmente nos rodea y permite el de-

14 “El Foro de Malmoe admite el fracaso de las políticas contra el deterioro ambiental”. El País Digital. 1 de junio del 2000.

15 Entrevista a Marco A. Scorza, 27 de setiembre del 2001.

sarrollo de la vida y tanto se refiere a la atmósfera y sus capas superiores como a la tierra, sus aguas, flora, fauna y recursos naturales en general, todo lo cual conforma la naturaleza con sus sistemas ecológicos de equilibrio entre los organismos y el medio en que viven. Por otro lado, el sistema ecológico o ecosistema es la unidad básica de interacción entre organismos vivos con el medio en un espacio determinado; y contaminante es todo elemento, compuesto o sustancia, su asociación o composición, derivado químico o biológico, así como cualquier tipo de energía, radiación vibración o ruido que, incorporados en cierta cantidad al ambiente por un lapso más o menos prolongado, puedan afectar negativamente o ser dañinos a la vida, la salud o al bienestar del hombre o de la flora y fauna, o causar un deterioro en la calidad del aire, agua, suelo, "bellezas naturales" o recursos en general, que hacen en síntesis la calidad de vida.

III.- La contaminación, que se refiere específicamente a la impugnación que hace el menor recurrente, puede considerarse como la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes, o combinación de ellos, en concentraciones tales y con un tiempo de permanencia tal, que causen en dicho ambiente características negativas para la vida humana, la salud o el bienestar del hombre, la flora o fauna, o produzcan en el hábitat de los seres vivos, aire, agua, suelos, paisajes o recursos naturales en general, un deterioro importante. Contaminar es introducir sustancias o elementos extraños al ambiente en niveles y con una duración tales, que produzcan contaminación en el sentido expuesto.." (Voto 4423-93). (Subrayado nuestro).

La Sala en el voto 2711-2000 reafirma las potestades que corresponden a las autoridades administrativas en punto al control de la contaminación:

"... SEGUNDO: De manera simultánea al inicio del procedimiento, es claro que las autoridades de salud deben tener la posibilidad de aplicar medidas cautelares inmediatas y proporcionadas al caso, ante el mero indicio de la existencia de condiciones de riesgo para la salud o la seguridad física, ya que –en tal supuesto–

la premura de actuar en resguardo de la salud pública no debe admitir dilaciones fundadas en simples formalismos o trámites procesales. No cabe duda acerca de la prevalencia o prioridad de los valores involucrados aquí, en donde el derecho del afectado a que se le siga un procedimiento legal, completo y correcto, debe ceder –momentáneamente al menos– al apremio de resguardar la vida y la salud de los ciudadanos. Decimos 'momentáneamente' ya que, al momento de impugnar la apertura del procedimiento o incluso en cualquier otro momento procesalmente oportuno, los afectados con la medida cautelar podrían solicitar a las autoridades competentes su reconsideración, aportando los elementos de juicio, técnicos y jurídicos, que darían pie a que se revise la medida. Del mismo modo, podría, a posteriori, plantearse la cuestión del abuso o exceso con que puedan haber actuado los funcionarios de salud en la aplicación de la medida cautelar, y analizarse lo relativo a su eventual responsabilidad. Sin embargo, de lo que no puede quedar duda alguna, en uno u otro caso, es potestad –mejor aun, deber– de las autoridades sanitarias competentes, actuar precautoriamente, sin dilación ni posibilidad de resistencia de los afectados, para decretar y ejecutar una medida cautelar en el sentido expuesto. Esto es cierto, precisamente porque dicha medida constituye, por su propia naturaleza, un acto de imperio que –como todo acto administrativo– está revestido de la presunción de legalidad que lo torna ejecutorio y que prohíbe a los administrados oponerse a él.

TERCERO: Es justamente al tenor de las reflexiones previas que deben entenderse las siguientes disposiciones concretas de la Ley General de Salud:

'Artículo 340.- Las autoridades de salud dentro de las atribuciones que les confiere esta ley y su reglamentación y de acuerdo con la competencia y jurisdicción que les asigne el reglamento orgánico del Ministerio podrán dictar resoluciones ordenando medidas de carácter general o particular, según corresponda, para la mejor aplicación y cumplimiento.'

'Artículo 355.- Teniendo en vista una efectiva protección de la salud de la pobla-

ción y los individuos, las autoridades de salud competentes podrán decretar por propia autoridad, medidas cuya finalidad tiendan a evitar la aparición de peligros y la agravación o difusión del daño, o la continuación o reincidencia en la perpetración de infracciones legales o reglamentarias que atenten contra la salud de las personas.'

'Artículo 356.- Se declaran medidas especiales, para los efectos señalados en el artículo anterior, la retención, el retiro del comercio o de la circulación, el decomiso, la desnaturalización y la destrucción de bienes materiales, la demolición y desalojo de viviendas y otras edificaciones destinadas a otros usos, la clausura de establecimientos; la cancelación de permisos; la orden de paralización, destrucción o ejecución de obras, según corresponda; el aislamiento, observación e internación de personas afectadas o sospechosas de estarlo por enfermedades transmisibles; de denuncia obligatoria; el aislamiento o sacrificio de animales afectados o sospechosos de estarlo por epizootias de denuncia obligatoria.'

'Artículo 363.- La clausura consiste, en el cierre con formal colocación de sellos, que la autoridad competente haga de un establecimiento, edificio, vivienda, instalación o similares, inhibiendo su funcionamiento.

La clausura podrá ser total o parcial, temporal o definitiva, según lo exijan las circunstancias del caso.

Procede la clausura, especialmente, respecto de todo establecimiento que debiendo ser autorizado por la autoridad de salud funcione sin dicha autorización; de los establecimientos que debiendo tener regente o profesional responsable técnico estén funcionando sin tenerlo; de los establecimientos de atención médica, de educación, comercio, industriales, de recreación, de diversión u otros cuyo estado o condición involucren peligro para la salud de la población, de su personal o de los individuos que los frecuenten y de la vivienda que se habite sin condiciones de saneamiento básico.' (en todos los casos, las negrillas sirven para enfatizar lo pertinente y no forman parte del texto legal)." (Sentencia N° 5291-96 de las 15:42 hrs. del 8 de octubre de 1996).

Podemos considerar que existe una obligación fundamental de proteger al ambiente y el derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Se debe continuar en la promoción del debido respeto a las disposiciones legales para que la calidad de vida cuente con los mínimos aceptables. Al respecto, ha dicho la Sala Constitucional:

"Cuando se trata de un daño particular, quien decide sobre la aceptación de la reparación será directamente la víctima, mientras que en los delitos en que se produce un daño social, le corresponde al Ministerio Público valorar o no si admite la reparación legal ofrecida, de conformidad con la política criminal del Estado"¹⁶

Legitimación para denunciar y ejercer la acción penal y la acción civil resarcitoria

En el proceso penal en materia ambiental tiene particular relevancia la legitimación para ejercer tanto la acción civil como penal, por tratarse, precisamente, de intereses colectivos los que se encuentran en juego.

Los delitos ambientales constituyen delitos de acción pública, por lo que cualquier persona se encuentra legitimada para denunciarlos o, en todo caso, el Ministerio Público puede iniciar la investigación y ejercer la acción de oficio. Lo que no impide que otras instituciones puedan coadyuvar en el proceso. El proceso penal en delitos ambientales tiene la particularidad de que también la Procuraduría General de la República podría ejercer la acción en estos casos y, obviamente, ser considerada como parte del mismo, teniendo la posibilidad de ejercer los recursos que el Código le concede al Ministerio Público.

Esta particularidad se encuentra regulada en el artículo 16, párrafo segundo, del Código Procesal Penal, que indica: "En los delitos contra la seguridad de la Nación, la tranquilidad pública, los poderes públicos, el orden constitucional, el ambiente, la zona marítimo-terrestre y la hacienda pública, la Procuraduría General de la República también podrá ejercer directamente esa acción, sin estar subordinada a las actuaciones y decisiones del Ministerio Público. En los asuntos que inicien por acción de esa Procuraduría, esta se tendrá como parte y podrá ejercitar los mismos

recursos que este Código concede al Ministerio Público."

Pero aparte de la Procuraduría también existe la posibilidad de que las organizaciones no gubernamentales, cuya objetivo principal sea la protección del ambiente, se constituyan en que-rellantes. De esta manera, debe concluirse que la acción penal en casos de delitos ambientales puede ser ejercida por el Ministerio Público, quien es el encargado natural, la Procuraduría General de la República o las organizaciones no gubernamentales ambientales, y pensamos que también podría ser participar la Defensoría de los

Habitantes, siempre que se constituyan en que-rellante conforme a lo estipulado por el Código Procesal Penal.

Por otro lado, con respecto al ejercicio de la acción civil resarcitoria en el proceso penal, debe mencionarse que, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 38 del Código Procesal Penal, esta le corresponde a la Procuraduría General de la República, al establece la acción civil por daño social: "La acción civil podrá ser ejercida por la Procuraduría General de la República, cuando se trate de hechos punibles que afecten intereses colectivos o difusos."

8- Evaluación de impacto ambiental

La evaluación de impacto ambiental (EIA) es uno de los instrumentos de gestión ambiental más conocidos. Es un mecanismo legal, aunque de naturaleza técnica, por el cual se determinan los impactos y riesgos ambientales potenciales de cualquier proyecto, obra o actividad, que se proponga ejecutar ya sea de carácter público o privado.¹⁷

El concepto de impacto ha sido definido como "cualquier alteración, positiva o negativa, producida por la introducción en el territorio de una determinada actividad la cual interviene sobre los factores que definen al mismo en cuanto al medio físico, biótico y abiótico, y sobre las relaciones sociales y económicas del hombre (sic) con este medio. Es claro que un proyecto o actividad no produce siempre los mismos efectos y que dependerá del medio que los reciba."¹⁸

El objetivo de este instrumento es determinar la viabilidad ambiental del proyecto. Su aprobación es requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos y el incumplimiento de los programas preventivos que deben definirse como parte de la evaluación es causal de sanciones para el proponente. La ley determina que los gastos para su realización deben correr por cuenta del interesado.

La EIA es una herramienta que en forma ordenada analiza los comportamientos contemplando un doble objetivo: "primero, prevenir y detener el proceso degenerativo (prevención y corrección); segundo, lograr que conductas futuras no contribuyan a este proceso (información y educación)."¹⁹

La Ley Orgánica del Ambiente incorpora todo un capítulo sobre el impacto ambiental, el artículo 17 indica que las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto am-

biental que debe ser aprobada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) antes de iniciarse las actividades, obras o proyectos.

El ámbito de exigencia de la EIA se ha ampliado para ser solicitado casi para cualquier actividad económica que potencialmente haya de producir un impacto negativo considerable en el ambiente.

El Manual de Instrumentos Técnicos del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental²⁰, puesto en vigencia conforme a la ley por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), define la evaluación de impacto ambiental como el proceso de análisis comparativo, científico-técnico, biótico y abiótico, económico, social, financiero, legal y multidisciplinario de las relaciones de un proyecto, obra o actividad de desarrollo con el ambiente. Asimismo, incluye una propuesta de un programa de gestión ambiental con las medidas y acciones para prevenir, corregir, minimizar o compensar los efectos que sobre el ambiente puede tener la actividad económica que se pretenda realizar.

El estudio de impacto ambiental se define, en el manual indicado, como el estudio técnico que permite identificar y predecir los efectos sobre el ambiente que ejercerá una actividad, obra o proyecto determinado, cuantificándolo y ponderándolo para conducir a un dictamen que apruebe o rechace el proyecto, obra o actividad, así como las recomendaciones para que se enmienden las fallas en que se hubiere incurrido. Incluirá los efectos específicos, la evaluación global de los mismos, las alternativas de mayor beneficio ambiental, un programa de control y minimización de los efectos negativos y un programa de monitoreo.

Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)

De acuerdo con la Ley Orgánica del Ambiente la aprobación de las EIA se gestiona ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), que debe dar su resolución bien fundada y razonada,

17 Manual de instrumentos técnicos del proceso de evaluación de impacto ambiental. Sesión No 32 de la SETENA del 27 de agosto de 1997, publicado en La Gaceta el viernes 7 de noviembre de 1997.

18 Ruesga, Santos M. y Gemma Durán. Empresa y Medio Ambiente. Ediciones Pirámide S. A. Madrid, 1995.

19 Ruesga, Santos M. y Gemma Durán. Empresa y Medio Ambiente. Ediciones Pirámide S. A. Madrid, 1995.

20 Manual de instrumentos técnicos del proceso de evaluación de impacto ambiental. Supra citado.

resolución que es obligatoria tanto para los particulares como para los entes y organismos públicos. (Artículo 18).

La Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 84, inciso d), y el Reglamento sobre procedimientos de la SETENA, en su artículo 13, inciso e), señalan que la SETENA debe realizar inspecciones de campo para evaluar la información contenida en las evaluaciones iniciales y los FEAP (Formularios de Evaluación Ambiental Preliminar), antes de emitir sus acuerdos. Debe señalarse que este formulario debe ser presentado antes de realizar la evaluación completa, de modo que el interesado pueda saber si es necesario realizar el estudio. O sea, si la SETENA, con la información provista por el interesado en el FEAP encuentra que no es necesario hacer el estudio porque puede autorizar la obra sin mayor trámite, dará la autorización correspondiente. Si por el contrario, estima que es necesario recabar mayor información antes de tomar su resolución, entonces el interesado deberá proceder obligatoriamente con el estudio y someterse a los procedimientos establecidos por la Ley y el Reglamento.

La Ley Orgánica del Ambiente establece que la SETENA debe realizar labores de monitoreo y seguimiento de todos los proyectos que aprueba. La labor de monitoreo incluye el análisis del cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental y también la evaluación y verificación de los informes que presentan los Regentes Ambientales. El Regente Ambiental es la persona física o jurídica, nacional o extranjera responsable de dar cumplimiento a los compromisos ambientales adquiridos por los proyectistas.

La SETENA tiene la competencia de evaluar los estudios de impacto ambiental, así como rechazar, aprobar o bien solicitar su revisión. La SETENA debe rechazar un proyecto en virtud de la magnitud de los impactos ambientales que pueda producir. Puede asimismo solicitar medidas de mitigación y de recuperación de los recursos naturales para el análisis, aprobación o rechazo del estudio.

Los procedimientos establecidos otorgan a toda persona física o jurídica, pública o privada, el derecho a ser escuchada por la SETENA, en cualquier etapa del proceso y en la fase operativa de la obra, y sus observaciones se incluirán en el expediente y serán valoradas en el informe final. Dentro de los cinco días hábiles siguientes

al recibo de la EIA para su debida aprobación, la SETENA remitirá un extracto de ella a las municipalidades en cuya jurisdicción se realizara la obra, proyecto o actividad y deberá darle profusa divulgación por los medios de comunicación colectiva a los estudios sometidos a su consideración.

Algunas de las actividades en las que se deberá cumplir con la presentación del formulario de evaluación ambiental preliminar, son las siguientes:

- » Proyectos agropecuarios.
- » Proyectos comerciales y de servicios con más de 3000 metros cuadrados de área de extensión techada o de piso.
- » Proyectos de riego para extensiones mayores o iguales a 25 kilómetros cuadrados.
- » Silvicultura y plantaciones extensivas en áreas mayores a 10 kilómetros cuadrados.
- » Actividad porcina, bovina, ovina y equina con ciertas densidades.
- » Proyectos agropecuarios de actividad concentrada tales como granjas, establos, lecherías o porquerizas de más de 200 cabezas por proyecto o actividad.
- » Proyectos turísticos con dimensiones mayores a dos mil metros cuadrados de área de piso o más de 50 habitaciones.
- » Proyectos urbanísticos y conjuntos habitacionales que no sean calificados como de interés social a nivel de anteproyectos, cuya área total de finca no sea mayor de 10.000 metros cuadrados.
- » Condominios que no sean calificados como de interés social cuya área de piso sea mayor a 5000 metros cuadrados.
- » Proyectos agroindustriales.
- » Proyectos industriales con ciertas características (más de 40 operarios, cierto consumo de agua y de energía, etc.).
- » Permisos de exploración o explotación minera.
- » Ejecución de obra pública.
- » Generación y transmisión eléctrica.
- » Exploración y explotación de hidrocarburos
- » Desarrollo productivo en los refugios de vida silvestre.
- » Proyectos a desarrollar dentro de reservas in-

dígenas.

- » Proyectos de desarrollo en áreas definidas por la Comisión Nacional de Emergencia como de alto riesgo de amenazas naturales, exceptuándose obras en caso de declaratoria de emergencia.
- » Proyectos que afecten el mar territorial en zonas pesqueras.
- » Proyectos de manejo y disposición final de desechos sólidos, urbanos, industriales y peligrosos (rellenos sanitarios, incineradores y otros).
- » Construcción de carreteras, aeropuertos, clínicas y hospitales.
- » Terrenos de propiedad privada en áreas silvestres protegidas.
- » En la zona marítimo terrestre, el área de uso restringido de potencial turístico.
- » Áreas con capacidad de uso forestal, donde se pretenda cambiar el uso de la tierra.

Viabilidad ambiental

Un elemento que conlleva al proceso de evaluación ambiental, es el que se ha denominado en el manual como "viabilidad ambiental"; esto significa que debe existir una congruencia entre el potencial impacto ambiental que debe generar un determinado proceso productivo y la condición y calidad del ambiente donde se desea desarrollar. De esta manera, cuando la incongruencia alcanza un límite crítico, a partir del cual no es posible alcanzar un equilibrio ambiental, entonces el proceso productivo es considerado como NO VIABLE AMBIENTALMENTE. Esta decisión sobre la viabilidad ambiental es fundamental para la evaluación ambiental preliminar, ya que permite delimitar el rango de aceptación de impacto ambiental, que puede ser manejado en la labor de armonización que tiene que ejercer la SETENA.

Una vez aprobado el EIA, dentro del plazo de diez días posteriores a su notificación, se debe presentar un original y copia de la Declaración de Cumplimiento de los Compromisos Ambientales, que deberá ser entregado por el proyectista a la municipalidad en cuya jurisdicción se ubique el área de influencia del proyecto (artículo 18). Esta Declaración es una manifestación escrita, y de valor legal, realizada por el proyectista, en escritura pública, donde se compromete a cumplir las acciones de protección del ambiente y minimización

de impactos tal y como se propone en el EIA.

De todo proyecto amparado a un EIA, los responsables de dicho proyecto deberán presentar informes periódicos del plan de gestión ambiental, refrendado por los profesionales responsables de su ejecución. Esta información será presentada en los plazos y formato que al efecto determine la SETENA en su resolución de aprobación.

La información contenida en el expediente de la EIA es de carácter público, y puede ser consultada por cualquier persona o institución, excepto que se refiera a derechos de propiedad industrial.

EIA y fallos constitucionales

La Sala Constitucional ha resuelto en varias ocasiones sobre el tema de la evaluación de impacto ambiental. En el voto 10466-2000 hace referencia a la importancia del EIA y su trascendencia.

"La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano -celebrada en Estocolmo del 15 al 16 de junio de 1972- base de la declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo -a la que Costa Rica envió sus delegados (documento A/CONF.151/INF/2/Add.2) estableció algunos principios esenciales así:

" 2º.- Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga".

" 17º.- Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con miras a mejorar la calidad del medio (...) Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad 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".

" 21º.- De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar

sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven dentro de sus jurisdicción o bajo su control no perjudiquen el medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional".

La Ley Orgánica del Ambiente en sus artículos 17 y siguientes regula lo referente a los estudios de impacto ambiental, requeridos en todas aquellas actividades humanas que "alteren o destruyan el ambiente...". El legislador encomendó a la "Secretaría Técnica Nacional Ambiental", las evaluaciones a cargo de "un equipo interdisciplinario de profesionales, inscritos y autorizados por la Secretaría... de conformidad con las guías elaboradas por ella. El costo de las evaluaciones de impacto ambiental correrá por cuenta del interesado". En el artículo 19 de la Ley Orgánica del Ambiente se estableció que "las resoluciones de la Secretaría Técnica Ambiental deberán ser fundamentadas y razonadas", con lo que se recoge en esta materia el principio general de fundamentación de los actos administrativos desarrollado también por la Ley General de la Administración Pública, que es a su vez una garantía que integra el debido proceso sustantivo. La aprobación de un estudio de impacto ambiental requiere, de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos por Costa Rica y encomendados a SETENA, un análisis pormenorizado que incluya, como lo exige el artículo 24 de la Ley del Ambiente, los criterios técnicos y los porcentajes de ponderación que hacen posible la aprobación del estudio. Además, debe responder a las normas, los objetivos de ordenación y prioridades ambientales del Estado nacional y del gobierno local, tal como lo recoge el principio 11 de la Declaración de Río. El daño que se puede causar al ambiente es siempre de difícil o imposible reparación y la aprobación de un estudio de impacto ambiental requiere de la total certeza de mínima afectación de los recursos naturales, pues así lo impone por fuerza propia el artículo 50 de la Carta Política. La aprobación inicial del estudio ambiental no elimina la posibilidad de que la autoridad competente dé seguimiento a la actividad autorizada, establezca prohibiciones posteriores o requiera estudios adicionales, en

caso de que las condiciones ambientales varíen. Ello es así debido a que, tratándose del ambiente no se puede hablar de variables inmodificables; todo lo contrario, por su propia naturaleza el ambiente es, por sí mismo y con mayor grado por intervención del ser humano, cambiante. La aprobación de un estudio de impacto ambiental en los términos que lo señala la Ley Orgánica del Ambiente, tampoco supone una autorización inmodificable para realizar un determinado proyecto humano. El MINAE, dentro de las funciones que conserva de fiscalización de los proyectos hidroeléctricos, puede, si las circunstancias del caso concreto lo requieren, impedir la continuación del proyecto o la explotación del recurso hídrico, ello desde luego, sin perjuicio de los derechos del concesionario a obtener la indemnización correspondiente si se dieran los supuestos legales para ello, lo que es discusión que debe radicarse en la jurisdicción ordinaria."

En otras resoluciones sobre la denegación de un estudio de impacto ambiental, la Sala considera que lleva razón la SETENA en denegar el estudio:

"... en virtud de que el área que se pretende explotar se encuentra en un área de vital importancia para la recarga de los manantiales de Puente de Mulas que abastecen en gran parte el agua del área metropolitana, razón por la cual estima que su explotación produciría daños ambientales irreparables. La arbitrariedad que alega el recurrente, no existe entonces, no sólo en virtud de que la recurrida actuó en ejercicio de potestades legales, y en defensa de intereses nacionales, sino que no es cierto que la Resolución R-088-89 MIRENEM, señalara arbitrariedades, como lo alega el recurrente, sino una simple diferencia de criterio del ministro de Recursos Naturales Energía y Minas, que consideró que la resolución No. 085-88-MIRENEM que rechazó el estudio por primera vez, condicionaba la aprobación a la presentación de la autorización del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, y que una vez cumplido el requisito procedía entonces la aprobación del estudio, mientras que la comisión consideró que el acto no estaba condicionado, estando obligados a analizar todos los

elementos, una vez que se cumpliera con lo pedido por ella, sea la autorización del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. (Voto 172-90).

En otra resolución la Sala Constitucional reconoce la obligación que el Estado tiene de solicitar la E.I.A. cuando existan dudas sobre los impactos que se pueden producir al ambiente:

"De conformidad con el informe de la Universidad Nacional (folio 274), el proyecto se encuentra en su etapa de ejecución y para valorar el impacto ambiental de éste es necesario esperar aproximadamente tres años. No obstante, indica el informe que si bien se desconoce cuál es el nivel óptimo de la capa de desechos, es probable que la cantidad depositada en el módulo dos sea excesiva. Por otra parte, ha sido debidamente acreditado (ver informe rendido por la Contraloría Ambiental del Ministerio de Ambiente y Energía agregado a folio 88) que de previo a la ejecución de los proyectos módulo 1 y módulo 2, no se efectuó el estudio de impacto ambiental que exige tanto la Declaración de Río como la legislación nacional vigente. Al respecto, procede transcribir el Principio 17 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río, que literalmente expresa: "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". De igual forma, el principio 2 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano expresa: "Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga". A mayor abundamiento, el artículo 14 del Convenio sobre la Diversidad Biológica y sus Anexos I

y II, aprobado por Ley 7416 del 30 de junio de 1994, indica: "Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso. 1. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: Establecerá procedimientos apropiados por los que 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. Establecerá arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica..." De lo expuesto se concluye que el depósito de desechos de naranja practicado en el Área de Conservación de Guanacaste, constituye una actuación que evidentemente transgrede el principio precautorio que integra el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En efecto, a pesar de que hasta la fecha no se han emitido criterios técnicos contundentes en relación con el impacto que los proyectos producirán en el suelo, la fauna y la flora del área protegida, éstos fueron puestos en ejecución desde mil novecientos noventa y seis. Estima la Sala que no es posible que el Estado ejecute o autorice la ejecución de proyectos sobre los cuales existe duda en cuanto al impacto negativo que puedan generar al ambiente. En consecuencia, la omisión de efectuar un estudio de impacto ambiental previo, se traduce en una violación del artículo 50 constitucional, en los términos indicados en el considerando anterior. Además, debe considerarse que en el decreto ejecutivo número 22998-MIRENEM el Presidente de la República y el Ministro de Recursos Naturales, Energía y Minas estipulan que la región del Pacífico Norte se encuentra muy alterada, por lo que resulta necesario recuperar en ella una vegetación natural como parte del proceso de restauración de la biodiversidad, característica del Ecosistema del Bosque Seco Tropical." (Voto Sala Constitucional Nº 2229-99). (Subrayado nuestro).

9- Valoración económica del daño ambiental

Uno de los problemas más complejos que existe en materia ambiental es lo relacionado con dar al ambiente un valor económico. Para determinar ese valor de los impactos ambientales se requiere la participación y el criterio técnico de ingenieros, ecologistas, agrónomos, sociólogos y otros expertos.

La Ley Orgánica del Ambiente en el artículo 98 establece que el daño o contaminación del ambiente puede producirse por conductas de acción y omisión que le son imputables a todas las personas físicas o jurídicas que lo realicen. Esto debe aunarse a la garantía constitucional que claramente establece que cualquier persona está legitimada para denunciar los actos que infringen este derecho y para reclamar la reparación del daño causado. En un sentido amplio, reparación es lograr una valoración de esos daños.

La Ley de Biodiversidad en el artículo 54, sobre el daño ambiental, indica que cuando exista un daño ambiental a un ecosistema, el Estado podrá tomar medidas para restaurarlo, recuperarlo y rehabilitarlo. Para ello, el Estado puede suscribir contratos con otros entes, públicos o privados, nacionales o internacionales, a fin de restaurar los elementos dañados de esa biodiversidad.

Valoración del daño ambiental

El tema del daño ambiental generalmente remite al sistema civil que regula lo relativo al daño, que establece que el que cause un daño a otro está obligado a repararlo, o sea, corresponde al afectado iniciar el proceso para el reclamo respectivo.

La valoración integral del daño causado al ambiente debe basarse en una cuantificación del valor económico total, donde el daño corresponde al valor económico perdido. El Tribunal Ambiental Administrativo ha indicado sobre este tema:

"Valoración del Daño Ambiental: Lo indicado nos obliga a examinar las formas de valoración del daño ambiental. Plantear el resarcimiento del Daño No Patrimonial, como puede ser el caso del Daño ambiental es difícil de argumentar y resolver, lo anterior

por la naturaleza de este daño, aún dentro de la doctrina jurídica, algunos autores cuestionan dicha valoración. Como se indica además "...los daños indemnizables por deterioro del ambiente, son daños concretos que podemos llamar ambientales, porque surgen a consecuencias de inmisiones que contaminan el aire, el agua o el suelo, aun el perjuicio consiguiente para personas y cosas. Ahora bien, aun así acotado, el daño ambiental puede presentar gran complejidad, y no solo desde la problemática del sujeto causante del mismo, sino en cuanto a la determinación del daño en si, su existencia real, su alcance, e incluso si solamente se contemplan daños a la propiedad o también a las personas, en este caso su trascendencia patrimonial... Se observa, también, la dificultad de la prueba del daño que en algunos casos alcanza cotas de gran complejidad. Especialmente cuando el daño proviene, no de un hecho instantáneo, de una sola actuación, sino que es el resultado de un proceso acumulativo de lesiones..." (Resolución N° 369-01-TAA).

El valor económico de algo se puede medir según la disponibilidad que tienen los individuos de pagar por ello. Esta disponibilidad de pago refleja las preferencias individuales por el bien en cuestión. Así, la valoración económica en el contexto ambiental trata de medir las preferencias de las personas por un bien ambiental, y sus efectos positivos en su calidad de vida.

Inicialmente, el valor económico del ambiente obedecería a la siguiente expresión:

Valor económico total = valor de uso + valor de opción + valor de existencia

Los valores que pueden ser compensados que se han identificado en relación con los recursos naturales son²¹:

21 Cruz Alvarez, Mariela. Propuesta legal para la valoración del daño ambiental en Costa Rica. Trabajo final de Graduación, Universidad para la Cooperación Iberoamericana. 1998. p. 11-13.

- » Valor de uso
- » Valor de existencia
- » Valor intrínseco

El valor de uso reconoce que los recursos naturales son valiosos para los seres humanos cuando pueden utilizarse para fines prácticos, por ejemplo, en la agricultura, la caza o la pesca. El valor de uso busca medir la importancia monetaria de la pérdida de tales usos para el ser humano. Es un costo atribuido por las personas que realmente usan o usufructúan el ambiente en su beneficio, por ejemplo, los pobladores que se abastecen de agua de un río, o facilitan un servicio ambiental, como la apreciación de la belleza natural de un paisaje²².

Sobre el concepto de "valor de uso", encontramos que existe una precisión emanada del Tribunal Ambiental Administrativo que, en caso concreto de denuncia de contaminación de aguas, para resolver la indemnización que deberá cancelar la empresa denunciada, analiza con detalle los elementos que deben considerarse en la determinación del daño ambiental:

"... la moderna teoría de la Economía Ambiental, plantea distintas formas de valoración del daño ambiental, tomando como referencia para valorar el daño, los denominados valores de uso directo o indirecto, teniendo en cuenta por tales, los valores de uso directo como aquellos que permiten consumir un bien o servicio ambiental y los valores de uso indirecto que se refieren a la utilización del recurso ambiental al existir este como bien funcional.

Debido a la complejidad de esta materia, no todos los casos, a juicio de este Tribunal, pueden o deben ser examinados con la misma óptica, por cuanto cada caso presenta sus propias peculiaridades, que obligan al juez a tomar en cuenta la naturaleza propia del bien ambiente afectado: patrimonial o no patrimonial en el campo jurídico, en el campo técnico ambiental con respecto a la afectación o daño ambiental debe examinarse aspectos como:

- » signo: carácter beneficioso o perjudicial del impacto, para nuestros

²² Teoría del avalúo y su aplicación a daños al ambiente. Conferencia sobre Ambiente, en San José, setiembre de 1996.

efectos jurídicos nos centraríamos en el impacto ambiental negativo significativo, frente a aquellos impactos ambientales que pueden ser negativos no significativos (aquellos impactos negativos pero que el medio por su carga de asimilación, hace que no trasciendan como daño),

- » internidad: grado de incidencia de la acción humana sobre el factor ambiental en que se actúa,
- » extensión: área de influencia teórica del impacto en relación a su entorno,
- » momento: plazo de manifestación del impacto medido entre el tiempo de la acción que los provoca y el comienzo o aparición de sus efectos sobre el medio,
- » persistencia en el tiempo en el cual permanece el efecto,
- » reversibilidad posibilidad de retomar a las condiciones originales previas a la acción humana por medio naturales, y
- » medidas correctoras, se refiere a la posibilidad y momento de introducir acciones o medidas correctoras (prevención y mitigación), para paliar o remediar los impactos ambientales negativos significativos que generan un daño ambiental, puede darse el caso de que por el tipo de daño, no sea posible aplicar ningún tipo de medida o acción por ser irreversible.

Por todas estas consideraciones, estima este Tribunal que el Daño Ambiental debe ser examinado caso por caso y la metodología de valoración y la valoración final del daño, también debe ser medida caso por caso, según los elementos antes señalados: patrimonial, no patrimonial, signo, intensidad, extensión, momento, persistencia y reversibilidad, entre otros. (Resolución N° 369-01-TAA.)

El valor de existencia se refiere al reconocimiento de que la presencia de los recursos naturales, aún sin utilizarse, tiene valor para los seres humanos. Esto se aplica, por ejemplo, al valor escénico de los paisajes.

El valor de existencia se subdivide en²³:

²³ Cruz Alvarez, Mariela. Propuesta legal para la valoración del daño ambiental en Costa Rica. Trabajo final de Graduación, Universidad para la Cooperación Iberoamericana. 1998.

- a) Valor de opción en la preservación de los recursos naturales. Ejemplo: Aunque no he visitado el Parque Nacional de Corcovado, me gustaría hacerlo algún día, y por lo tanto valoro su conservación. Esta opción de uso en el futuro tiene importancia económica en la medida en que las personas, o la sociedad como un todo, estén dispuestas a pagar por ella.
- b) Valor sustituto de los recursos naturales: no pretendo visitar Corcovado, pero valoro su preservación. Ese conocimiento de que un ambiente natural está protegido es valioso para ciertas personas, y por tanto, tiene un valor económico demostrable. Esto es bastante común en relación con las especies en vías de extinción; por ejemplo, personas que nunca utilizarán productos derivados de una ballena e incluso, ni siquiera tendrán oportunidad de verla, están dispuestos a pagar por prevenir su extinción.²⁴
- c) Valor atemporal: aún cuando voy a visitar Corcovado, deseo que mi descendencia tenga la oportunidad de ver el parque.

El valor intrínseco reconoce que los recursos naturales pueden ser valiosos en sí mismos, independientemente del que le den los seres humanos. El valor de existencia es más difícil de comprender, porque representa un valor atribuido directamente a la subsistencia del ambiente independientemente de un uso actual o futuro.

El proceso de valoración monetaria del ambiente o los recursos naturales conlleva varios problemas. Siempre dependerá de lo que las personas están dispuestas a pagar por esos bienes, sea para apropiárselos o para protegerlos (o por su análogo, en la disponibilidad a aceptar). A partir de este esquema se han realizado diferentes esfuerzos para contabilizar el valor económico de los recursos naturales. La mayor parte de ellos apuntan al valor de uso directo, unos pocos suman el valor de uso indirecto, y se están experimentando algunos procedimientos más globales. En unos casos se considera la disponibilidad a pagar por un recurso natural o por conservar un ecosistema. En otros casos se atiende la disponibilidad a aceptar una compensación por un

daño ambiental o por limitar el acceso a recursos naturales.

Para lograr una valoración del daño ambiental, se requiere como primer paso la ubicación precisa y las condiciones imperantes del sitio en que está el bien afectado, previo al momento en que se dio el supuesto daño al ambiente, lo más cercano a la realidad. Y analizar las diferentes dimensiones que afectan la valoración: sociológica, política, legal, técnica y económica.²⁵

Incluso para valorar en forma integral el daño se debe valorar en primera instancia el activo ambiental y luego el daño ambiental, aplicando a la valoración de éste el porcentaje en que ha sido afectado el activo.

Con respecto a la valoración económica de los impactos ambientales de proyectos de inversión, el economista ambiental René Castro clasifica las metodologías de acuerdo a la fuente de determinación del valor, a saber, los métodos basados en el mercado, los métodos basados en los valores de mercados sustitutos y los métodos basados en los desembolsos potenciales o disposición para pagar.²⁶

Se incluyen dentro del primer método el cambio de productividad, el enfoque de la pérdida de ingresos y el costo preventivo. El segundo método se compone de las técnicas de los precios hedónicos, el diferencial de salarios, el costo de Viaje y los productos comercializados como sustitutos para los no comercializados. Por último, en la metodología basada en los desembolsos potenciales se incluyen el costo de reposición, el proyecto sombra y la valoración contingente.

Si bien existen diferentes métodos para valorar el daño ambiental, se debe aplicar aquel que permita cuantificar el daño en forma eficiente y eficaz. En todo caso, conforme se profundiza con mayor experiencia, se llegará a que cada método puede ser criticable y en la práctica los resultados que han determinado el valor del daño ambiental, como los casos de la Geest y del Club de Golf Los Delfines, no han sido como los más acertados, pero sí intentos de aproximación a la

24 Un ejemplo muy claro: en un estudio realizado en Estados Unidos se encontró que el ochenta y nueve por ciento de los americanos estaban dispuestos a pagar aumentos en el costo de la energía para proteger a las "bald eagles". Ejemplo citado por CHRISTINE M. AUGUSTYNIAK. *Economic Valuation of Services provided By Natural Resources: Putting a Price on the Priceless*. *Baylor Law Review*, 1993.

25 Quirós Alpizar, Olga María y Villalobos Solís, María Lorena. *Caracterización del daño ambiental: algunos aspectos sobre valoración*. Tesis para optar al grado de licenciadas. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, diciembre de 1999, p. 83-84.

26 Para más información remítase a René Castro Salazar y Sarah Cordero Pinchansky: *Evaluación de impacto ambiental y sostenibilidad del desarrollo*. UNED-MINAE, EUNED, San José, 1998.

valoración de los bienes y servicios ambientales de distintos recursos naturales. Estamos en una etapa de aprendizaje.

El valor y la metodología para cuantificarlo responde a la especificidad del caso y del

recurso natural afectado. Sin embargo, lo importante es contar un equipo interdisciplinario de profesionales que incluyan las variables sociales, ambientales y económicas en la determinación y valoración del daño ambiental.

10- Responsabilidad por Daño Ambiental

La responsabilidad del daño causado está regulada en los principios de la responsabilidad civil subjetiva y la objetiva. La responsabilidad subjetiva la contempla el artículo 1045 del Código Civil de la siguiente manera: Todo aquel que por dolo, falta, negligencia, imprudencia o impericia, causa a otro un daño, está obligado a repararlo junto con los perjuicios.

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en 1995 señaló que:

“En la responsabilidad civil extracontractual ‘subjetiva’, a diferencia de la objetiva, el daño debe ocasionarse con culpa (negligencia, imprudencia o impericia) o dolo del agente. La carga de la prueba corresponde entonces al acreedor, es decir, a la víctima que solicita el resarcimiento. (...) Efectivamente, en la responsabilidad extracontractual o aquiliana le compete al damnificado demostrar la culpabilidad del autor del acto ilícito o dañino. Por otra parte, uno de los elementos configurantes de la responsabilidad extracontractual subjetiva, lo constituye la relación de causalidad directa o eficiente entre el comportamiento o conducta antijurídica y el daño. Este último es el presupuesto de cualquier tipo de responsabilidad extracontractual. Su demostración también constituye un requisito sine qua non para declarar procedente la pretensión resarcitoria...” (Sala Primera, Sentencia número 113 de 1995).

Es decir, la responsabilidad subjetiva requiere de imputación a alguien en particular por medio de la calificación de dolo o culpa a las conductas determinadas como productoras del daño. Tratándose del ambiente, algunas veces resulta difícil determinar la culpabilidad, las normas infringidas y el daño causado por omisión.

Por el contrario la responsabilidad civil objetiva se fundamenta en el artículo 1048 del Código Civil que la jurisprudencia ha interpretado y delimitado de la siguiente manera:

“El párrafo 5 del artículo 1048 del Código Civil tiene un fundamento en la doctrina de la responsabilidad objetiva o teoría del riesgo creado, la fuente de la obligación de indemnizar no es la culpa o dolo de quien causó el daño, sino el uso lícito de aquellas cosas que se establecen legalmente en ese uso no hay nada reprochable, pero siempre crea un riesgo, que cuando origina daños, sirve de fundamento a la responsabilidad, y así basta con que demuestre el uso de la cosa que previamente determina la ley, la existencia del daño y la relación de causa efecto entre el hecho y el daño.” (1983 Aguirre Díaz c/ Cía. Bananera de Costa Rica.)

Para analizar la responsabilidad civil en materia ambiental debemos partir de las disposiciones del artículo 50 de nuestra Constitución Política, el cual establece que: “El Estado procurará el bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”

Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente en su artículo 98 indica que el daño por contaminación del ambiente puede producirse por conductas de acción u omisión, y le son imputables a toda persona física o jurídica que la realice. Ello se deriva de un principio de solidaridad que determina en forma genérica obligaciones para actuar y proteger el ambiente.

Consideramos que el fundamento de esta responsabilidad aparece consagrado en el artículo 41 constitucional al señalar que “ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales”. Aunque sea por vía jurisprudencial esto se contempla,

y podríamos aplicarlo bajo el principio de integración de la costumbre, los usos y los principios generales del derecho ante la norma ausente, y aplicando el principio de analogía del Código Civil frente a supuestos específicos no contemplados.

Esto da base para que la legislación civil se interprete en materia de responsabilidad por daño ambiental. Interpretando así el artículo 22 del Código Civil que establece la posibilidad de que todo acto u omisión que sobrepase los límites normales del ejercicio de un derecho con daño para tercero o para la contraparte, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia del abuso. Así, el artículo 1045 del Código Civil nos da la posibilidad de que todo aquel que cause daño a otro por dolo, falta, negligencia, imprudencia o impericia está obligado a repararlo junto con los perjuicios.

Este tema de la responsabilidad objetiva en materia ambiental ha venido evolucionando positivamente, ya que dispensa a la víctima de la prueba de la culpa o negligencia del infractor, y solo debe probarse el perjuicio que resulta del acto de otro. Se ha venido reconociendo la responsabilidad objetiva, considerando "las consecuencias dañosas de ciertas actividades, que aún siendo lícitas y permitidas a su autor, deben ser imputadas a él por el mero hecho de haber creado una situación de riesgo o peligro, por dominar esa fuente de peligro o por tener el control del peligro y de las características de los riesgos inherentes a esa actividad.

En este sentido la Sala Primera de la Corte, en el fallo N° 113 del 11 de octubre de 1995, indicó que "solo puede ser eximida la responsabilidad si demuestra culpa de la víctima, fuerza mayor o hecho de un tercero (artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública). Lo resuelto en sede penal se refiere a la responsabilidad "subjetiva" o culpa directa. Por ello, aunque no haya sido posible determinar quién fue el causante de la quema, la sentencia penal no puede tener efectos dentro de este proceso. Aquí se discute sobre la responsabilidad objetiva de la Municipalidad, donde es suficiente la presunción de culpabilidad para atribuirle la responsabilidad por los daños causados."

La responsabilidad por daño ambiental ha evolucionado en el derecho ambiental "de un sistema

de responsabilidad por culpa, a uno de responsabilidad por riesgo, lo que significa una mayor cobertura, pues dicha responsabilidad surgiría aún cuando no medie culpa del trasgresor, si la actividad por éste desempeñada se estima riesgosa y, no obstante, asume ese riesgo, con una consecuencia dañosa para el ambiente. En este nuevo concepto de responsabilidad, es claro que priva el criterio objetivo y no el subjetivo, como anteriormente, puesto que para su surgimiento, es irrelevante si se actuó o no con culpa negligencia, impericia o imprudencia. (Calzada, 1997).

Los elementos que conforman la responsabilidad objetiva en relación con los daños que se producen en el ambiente, en virtud de actos u omisiones de la administración, debe considerar primero que se cause un perjuicio al administrado, y que éste a la vez no debe tener el deber jurídico de soportarlo. Así tenemos que los elementos de la responsabilidad objetiva por parte del Estado vendrían a ser ²⁷:

- a) La antijuridicidad, entendida esta como toda actuación de la administración que cause daño al administrado, sea por un funcionamiento normal o anormal.
- b) El daño en materia ambiental.

La Sala Primera de Casación ha interpretado y delimitado el carácter objetivo de la responsabilidad ambiental, en los casos de quemas que la persona realiza en su propiedad y se extiende a otros fundos:

"La actividad de incendiar o quemar, en sí misma, va dirigida contra la Naturaleza. Este tipo de acciones resultan incompatibles con los valores actuales. Atenta contra la seguridad en cuanto arriesga la propiedad de los colindantes, sus bienes y personas. Igualmente atenta contra los valores de protección al ambiente. La función económica y social de la propiedad entraña también una función ecológica: la agricultura debe desarrollarse en armonía, y no en antagonismo, con la Naturaleza. Para la preservación del ambiente la solidaridad social exige idear nuevos mecanismos para prevenir el daño y los hechos amenazantes. Esta es la filosofía de la reforma al artículo 50 de la Consti-

²⁷ Rojas, Kattia. "Responsabilidad estatal y daño ecológico". En Primer Congreso Nacional de Derecho Ambiental. UICN. 1992.

tución Política. Sobre esos lineamientos debe ser analizada la Ley de Quemados y Cercas Divisorias y toda la problemática de la responsabilidad derivada de esa actividad....” (Sala Primera de Casación, número 112 de 1995).

Por parte de la Sala Constitucional encontramos una posición muy clara respecto a este tema, así por ejemplo:

II.- Previo al análisis de fondo del presente recurso, debe señalarse que dentro de la problemática de la destrucción al ambiente, destaca como un punto de especial relevancia el tema de la responsabilidad por daño ambiental, al cual se le ha dado un trato diferente, tomando en consideración las características propias de la materia de que se trata. El Estado, para asegurarse de alguna manera el resarcimiento por los daños ocasionados al ambiente, ha creado una serie de normas en las que se regula lo referente a la responsabilidad ambiental, sin perder de vista, eso sí, el necesario equilibrio que ha de existir entre la protección del ambiente y el desarrollo de las actividades de los particulares. En el Derecho ambiental se ha dado un planteamiento distinto a la responsabilidad, de tal suerte que se ha evolucionado de un sistema de responsabilidad por culpa a uno de responsabilidad por riesgo, lo que significa una mayor cobertura, pues dicha responsabilidad surgiría aún cuando no medie culpa del transgresor, si la actividad por éste desempeñada se estima riesgosa y, no obstante, asume ese riesgo, con una consecuencia dañosa para el ambiente. Se trata de un nuevo concepto de responsabilidad, donde lo que priva es el criterio objetivo sobre el subjetivo, puesto que para su surgimiento, es irrelevante si se actuó o no con culpa; basta con que el daño haya sido efectivamente ocasionado, para que de inmediato surja la consecuente responsabilidad. Así las cosas, en muchas ocasiones no es posible determinar, ni al culpable, ni la norma legal infringida, pues en la mayoría de los casos el daño es producto de una omisión, pero ciertamente se perjudica a terceras personas o Estados, las o lo que necesariamente son objeto de indemnización. La responsabilidad por

daño ambiental, se asimila entonces a la responsabilidad por riesgo, lo que permite una mayor cobertura para establecer responsabilidades contra sujetos concretos, con el fin de remediar los daños ocasionados por sus explotaciones industriales o de otra clase. Esta responsabilidad objetiva, no toma en consideración la conducta del sujeto, pues lo que importa es el daño producido y, por ende, siempre será responsable el individuo, con independencia de cualquiera que haya sido su participación volitiva en el hecho. El punto radica más que todo en la creación de un riesgo, de donde se colige que el que con su actividad o su inactividad produce un daño o pone en riesgo la integridad de la ecología y del medio ambiente, ha de responder de él. La responsabilidad por daño ambiental es fundamentalmente resarcitoria, más que restitutiva, ya que en la mayoría de los casos el daño producido es ya irreparable y sólo resta exigir al causante un resarcimiento económico. (Voto 1669-2000).

Disposiciones legales sobre responsabilidad por daño ambiental

No obstante lo señalado en materia civil propiamente dicha, el tema de la responsabilidad por daño ambiental aparece contemplado en otros textos legales.

La Ley Orgánica del Ambiente contempla en su artículo 2, inciso d) que “Quien contamine el ambiente o le ocasione daño será responsable, conforme lo establezcan las leyes de la República y los convenios internacionales vigentes.”

La Ley Orgánica del Ambiente, confiere facultades al Tribunal Ambiental Administrativo para imponer sanciones por las infracciones a dicha Ley, previa interposición del procedimiento administrativo correspondiente. El artículo 111 de esta misma ley, al establecer la competencia del Tribunal Ambiental Administrativo, indica que le corresponde en vía administrativa, establecer las indemnizaciones que puedan originarse por los daños producidos por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.

En este sentido, el artículo 101 de la misma Ley establece la responsabilidad civil y solidaria al decir que corresponderá a los profesionales y los fun-

cionarios públicos que suscriban una evaluación de impacto ambiental contra las disposiciones legales o las normas técnicas imperantes o no den el seguimiento debido al proceso, originando un daño al ambiente o la diversidad biológica. En este punto insistimos que el deber de reparar el daño ambiental es solidario.

La Ley Orgánica del Ambiente en el artículo 66 establece una responsabilidad en el tratamiento de los vertidos:

En cualquier manejo y aprovechamiento de agua susceptibles de producir contaminación, la responsabilidad del tratamiento de los vertidos corresponderá a quien produzca la contaminación. La autoridad competente determinará la tecnología adecuada y establecerá los plazos necesarios para aplicarla.

Asimismo, el artículo 98 establece sobre la imputación por daño al ambiente que:

El daño o contaminación al ambiente puede producirse por conductas de acción y omisión y les son imputables a todas las personas físicas o jurídicas que la realicen.

La Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, Ley 7779, establece en el artículo 52 que:

Quien contamine o deteriore el recurso suelo, independientemente de la existencia de culpa o dolo o del grado de participación, será responsable de indemnizar, en la vía judicial que corresponda, y de reparar los daños causados al ambiente y a terceros afectados.

La Ley de Biodiversidad contempla la responsabilidad en materia de seguridad ambiental, en el artículo 45, estableciendo la obligación del Estado de evitar cualquier riesgo o peligro que amenace la permanencia de los ecosistemas. También deberá prevenir, mitigar o restaurar los daños ambientales que amenacen la vida o deterioren su calidad. Asimismo se contempla la responsabilidad civil de los titulares o responsables del manejo de los organismos genéticamente modificados por los daños y perjuicios causados.

El artículo 111 de la Ley de Biodiversidad contiene una disposición sobre responsabilidad penal

general que indica:

Salvo las situaciones ilícitas tipificadas en esta ley, la responsabilidad penal será la prescrita en el Código Penal y leyes especiales.

Tratándose de delitos cometidos por funcionarios Públicos o Profesionales en el ejercicio de sus cargos o profesiones, la autoridad judicial podrá imponer la pena de inhabilitación especial por un máximo de hasta cinco años, de acuerdo con los criterios generales de imposición de las penas.

La reparación del daño se encuentra también en la Ley de Conservación de Vida Silvestre artículo 103 al establecer que "el infractor será obligado a dejar las cosas en el estado en que se encontraban antes de iniciar los trabajos..." Esto es que la reparación se orienta a restituir el bien a su estado anterior al daño.

La Ley General de Salud contempla varias normas sobre responsabilidad:

ARTICULO 273.- Se prohíbe contaminar los abastos de agua, así como dañar, obstruir parcial o totalmente, los sistemas de abastecimiento de agua potable destinada a la población. Se presume de pleno derecho la contaminación del agua por el simple hecho de agregarle cualquier cosa o elemento extraño, excepto aquellos que mejoren la calidad del agua en proporciones científicamente aceptables y con fines específicos en la prevención de enfermedades.

ARTICULO 296.- Todo propietario o administrador de una construcción o edificio será responsable de que el inmueble cuente con los medios y sistemas para evitar descargas, emisiones o emanaciones que causen o contribuyan a la contaminación atmosférica. Los fabricantes y vendedores de bienes muebles o artefactos que por su naturaleza, construcción o uso puedan producir descargas o emanaciones que causen contribuyan a la contaminación del aire, deberán incluir en esos bienes muebles un sistema específicamente diseñado para el control de emisiones, de acuerdo con las normas aceptadas in-

ternacionalmente. En todo caso, en tanto los fabricantes como los importadores de tales bienes quedan sujetos al cumplimiento de las exigencias y restricciones que el Ministerio imponga, a fin de evitar o reducir la contaminación atmosférica. Del mismo modo los propietarios de tales bienes muebles en especial vehículos automotores quedan obligados a mantenerlos y usarlos de modo de evitar o reducir la contaminación del aire. Para el cabal cumplimiento de las disposiciones de este artículo el Ministerio hará determinaciones periódicas de calidad de los combustibles cuyo uso pueda producir o contribuir a la contaminación atmosférica.

ARTICULO 375.- Será reprimido con diez a sesenta días multa el que importare a sabiendas, elaborare, comerciare, distribuyere o suministare a cualquier título, manipulare o tuviere para esos mismos fines, medicamentos o alimentos deteriorados, contaminados, adulterados o falsificados, cuando el hecho no constituya delito. Igual pena sufrirá el que conservare, distribuyere, entregare o comerciare en cualquier forma, la carne o subproductos de animales afectados de zoonosis, si no hubiere autorización previa y expresa del Ministerio, cuando el hecho no constituya delito.

En la Ley de Zona Marítimo Terrestre, el artículo 65 estipula que además de las sanciones que contempla la ley, con motivos de hechos en relación con el abuso de propiedad de esta zona, si el autor o cómplice fuera un concesionario perderá el derecho de concesión, que será cancelado, así como las edificaciones o mejoras o instalaciones que tuviere en su parcela, y deberá pagar los daños y perjuicios causados con su acción u omisión.

La Ley de Hidrocarburos indica que en los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos se debe estipular una garantía de cumplimiento, que deberá rendir el adjudicatario, a efecto de asegurar la correcta ejecución del contrato y la protección del ambiente y los recursos naturales. El monto de la garantía se definirá en el cartel, de acuerdo con el programa mínimo propuesto, y la ponderación del eventual daño ambiental que ese programa pueda generar.

El artículo 58 de la Ley Forestal indica que se

concede la acción de representación a la Procuraduría General de la República para que establezca la acción civil resarcitoria sobre el daño ecológico ocasionado en el patrimonio natural del Estado. Para estos efectos, los funcionarios de la Administración Forestal del Estado podrán actuar como peritos evaluadores.

Respecto a responsabilidades de funcionarios, personas jurídicas o profesionales, la Ley Forestal costarricense ha establecido como delito los ilícitos que cometan contra la Ley, además de la responsabilidad civil correspondiente. El artículo 57 estipula lo siguiente:

Artículo 57.- Infracciones

Las infracciones a la presente ley, de acuerdo con este título constituyen delitos.

En el caso de los actos ilícitos comprendidos en esta ley, cuando se trate de personas jurídicas, la responsabilidad civil se extenderá a sus representantes legales. Asimismo, tanto las personas físicas como jurídicas serán responsables, civilmente, por el daño ecológico causado, de acuerdo con lo que establece el artículo 1045 del Código Civil.

Las autoridades, regentes forestales y certificadores a quienes les compete hacer cumplir esta ley y su reglamento, serán juzgados como cómplices y sancionados con las mismas penas, según sea el delito, cuando se les compruebe que, a pesar de tener conocimiento de sus violaciones, por negligencia o por complacencia, no procuren el castigo de los culpables y permitan la infracción de esta ley y su reglamento. De acuerdo con la gravedad del hecho, los Jueces que conozcan de esta ley podrán imponerles la pena de inhabilitación especial.

Existe el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos, 1969, y sus Protocolos, Ley 7627, que define daños ocasionados por contaminación a aquellas pérdidas o daños causados fuera del buque que transporte los hidrocarburos por la impurificación resultante de las fugas o descargas de hidrocarburos procedentes de ese buque, donde quiera que ocurran tales fugas o descargas; la expresión comprende el costo de las medidas preventivas y las pérdidas o daños ulteriormente ocasionados por tales

medidas.

Los artículos II y III del referido Convenio estipulan la aplicación de los daños:

Artículo II

El presente Convenio se aplicará exclusivamente a los daños ocasionados por contaminación en el territorio de un Estado Contratante, incluido el mar territorial de esta, y a las medidas preventivas tomadas para evitar o reducir a mínimo tales daños.

Artículo III

1.- Salvo en los casos estipulados en los párrafos 2 y 3 del presente artículo el propietario del buque al tiempo de producirse un suceso o, si el suceso está constituido por una serie de acaecimientos, al tiempo de producirse el primero de estos, será responsable de todos los daños ocasionados por contaminación que se deriven de una fuga de hidrocarburos o de la descarga de estos desde el buque a resultas del suceso.

2.- No se imputará responsabilidad alguna al propietario si este prueba que los daños ocasionados por contaminación:

- a) Se debieron totalmente a un acto de guerra, hostilidades, guerra civil o insurrección, o a un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible, o
- b) se debieron totalmente a la acción o a la omisión de un tercero que actuó con la intención de causar daños, o
- c) se debieron totalmente a la negligencia o a una acción lesiva de otra índole de cualquier Gobierno o autoridad responsable del mantenimiento de luces o de otras ayudas náuticas, en el ejercicio de esa función.

3.- Si el propietario prueba que los daños ocasionados por contaminación se debieron total o parcialmente a la acción o a la omisión de la persona que los sufrió, la cual actuó así con la intención de causarlos, o a la negligencia de esa persona, el propietario podrá ser exonerado total o parcialmente de su responsabilidad ante esa persona.

4.- No podrá promoverse contra el propietario ninguna reclamación de indemnización de daños ocasionados por contaminación que no se ajuste al presente

Convenio. No podrá promoverse ninguna reclamación relacionada con daños ocasionados por contaminación, ajustada o no al presente Convenio, contra los empleados o los agentes del propietario.

5.- Nada de lo dispuesto en el presente Convenio irá en perjuicio del derecho del propietario a interponer recurso contra terceros.

Carga de la prueba

El tema de la responsabilidad en materia ambiental requiere un análisis respecto a indemnizaciones que deberían establecerse por daños ambientales. En este sentido debe tenerse claro lo que venimos indicando sobre la responsabilidad objetiva que se deriva de las actividades que se realicen, "efectivamente, cuando el daño se deriva de un riesgo, la gran cantidad de daños ecológicos ocasionados al ambiente se generan a través de actividades riesgosas y para su solución existe, en consecuencia un factor objetivo de atribución. El agente económico no puede, demostrando la falta de culpa, eximirse de responsabilidad por daño ambiental, debe demostrar la existencia de fuerza mayor o caso fortuito, lo cual es más complicado desde el punto de vista procesal y probatorio para los agentes contaminantes."²⁸

Con base en el principio precautorio se llega a una inversión de la carga de la prueba que es necesaria para tutelar el ambiente. La evolución de los diferentes in dubio en materia penal y laboral ha tenido como fundamento un principio de carácter axiológico, una escogencia que la sociedad debe realizar cuando existe un estado de incerteza o duda. La esencia misma de este principio es igualmente válida para el caso de la tutela al ambiente y requiere una adecuada labor de interpretación que posibilite la transformación de las instituciones jurídicas conforme la realidad circundante lo demande.

En diversas resoluciones la Sala Constitucional nos ha señalado que en caso de que no se logre probar que exista una afectación al ambiente o bien a la salud, el recurso o la acción deben declararse sin lugar. Sin embargo, tal proceder es contrario al denominado in dubio pro naturaleza. De conformidad con esta figura jurídica, en caso de duda, repetimos, debe decidirse por aquello

²⁸ Ulate, Cabrera y Rodríguez. Desarrollo agrario y desarrollo sostenible. 1a. ed. San José, Editorial Universidad de San José, 2000.

que sea más favorable al ambiente. La aplicación práctica de este principio es cotidiana. Por ejemplo, procede su aplicación a la hora de decidir si se concede o no una determinada autorización para una actividad agraria cuyo impacto sobre el ambiente es incierto.

Respecto a la carga de la prueba, en la Ley de Biodiversidad de Costa Rica se establece en forma clara en el artículo 109 la reversión de la carga de la prueba al decir:

Artículo 109.- Carga de la prueba
La carga de la prueba de la ausencia de contaminación, degradación o afectación no permitidas, corresponderá a quien solicite la aprobación, el permiso o acceso a la biodiversidad o a quien se le acuse de haber ocasionado daño ambiental.

Relaciones de vecindad

Respecto a las relaciones de vecindad y la responsabilidad por daños ambientales, existe el mecanismo de los interdictos que interpone el que se siente perjudicado contra otra persona que con sus actos está perturbando su posesión.

Entre los posibles interdictos a utilizar está el de amparo de posesión, utilizado cuando exista perturbación por actos que inquieten la posesión. Esto lo hemos entendido como que puede comprender acciones contaminadoras como un ruido constante y excesivo, lo mismo que malos olores. Otro interdicto es de derribo, que procede cuando el mal estado de un edificio, construcción o árbol constituya una amenaza para los derechos del poseedor o para los transeúntes o pueda perjudicar alguna cosa pública. En este caso existe una legitimación para cualquiera que tenga interés.

La Sala Constitucional retoma la obligación de tomar medidas para confinar molestias a los vecinos, en el caso de un porqueriza contra la que el Ministerio de Salud emitió una orden de cierre. La Sala informa que:

"El artículo 195 de la Ley General de Salud exige que la tenencia de animales, no amenace la salud o la seguridad de las personas, debiendo evitarse que se constituya un foco de infección, criadero de vectores de enfermedades transmisibles o sea causa de molestias o insalubridad

ambiental. ... Los vecinos de la porqueriza del recurrente demandaron ante las autoridades de salud protección en virtud de la contaminación que se estaba produciendo, por desatender en la misma, las funciones sanitarias básicas... deficiencia en el mantenimiento de la porqueriza por acumulación de desechos fecales dentro de los chiqueros." (Voto N° 1833-91).

Es importante referirnos al artículo 60 de la Ley Orgánica del Ambiente que establece una serie de criterios para la prevención y control de la contaminación del ambiente, obligando al gobierno, municipalidades y demás instituciones públicas, a establecer adecuados servicios en áreas fundamentales para la salud ambiental, tales como:

- » Abastecimiento de agua para consumo humano.
- » Disposición sanitaria de excretas, de aguas servidas y de aguas pluviales.
- » Recolección y manejo de desechos.
- » Control de contaminación atmosférica.
- » Control de contaminación sónica.
- » Control de sustancias químicas y radiactivas.

Responsabilidad y autorización administrativa

Cuando se produce un daño ambiental luego de haber obtenido una autorización administrativa para actuar, es una situación que debemos analizar en relación con las obligaciones que la normativa vigente determina. Así por ejemplo, Ley General de Salud establece obligaciones para las personas naturales o jurídicas para la conservación y acondicionamiento del ambiente, así como las restricciones a que quedan sujetas en sus actividades. Específicamente se establece una prohibición general de contaminar abastos de aguas, mediante drenaje o descarga, almacenamiento voluntario o negligente, de residuos o desechos líquidos, sólidos o gaseosos, radiactivos o no radiactivos, aguas negras o sustancias de cualquier naturaleza que alteren la calidad del agua, haciéndola peligrosa para la salud de las personas.

Estas obligaciones generales vienen a limitar los actos de particulares frente al beneficio de la colectividad. Es decir, la propiedad no es considerada un derecho absoluto, sino que está so-

metida a límites y limitaciones impuestos por los intereses colectivos, sobre todo por intereses de protección de la salud humana y ambiental. Esto es lo que la jurisprudencia constitucional italiana denomina la 'propiedad conformada', lo cual nos remite a analizar la participación del individuo, como sujeto individual con derechos y obligaciones, pero también como miembro de una colectividad que a su vez le establece una serie de derechos y obligaciones.

Existen algunas legislaciones que contemplan que el hecho de tener un permiso no elimina la responsabilidad, al establecer que se presume legalmente la responsabilidad del autor si el daño ambiental se produce por infracción a las normas de calidad ambiental, a las normas de emisiones, a los planes de prevención o de descontaminación, a las regulaciones especiales para los casos de emergencia ambiental o a las normas sobre protección, preservación o conservación ambientales, establecidas las disposiciones jurídicas vigentes. La Propuesta de Ley Básica de Protección Ambiental y Promoción del Desarrollo Sostenible, del PNUMA, contiene una sección sobre la aplicación de la responsabilidad civil. Expresamente indica que toda persona que por su acción u omisión deteriore el ambiente, aunque sus acciones, actividades o instalaciones hubieren sido autorizadas, está obligada a reparar los daños y perjuicios que ocasione a los recursos naturales, al ambiente, la salud y la calidad de vida de la población.

Referente a este tema de presunción de la culpabilidad, la Sala Primera, ha expresado lo siguiente:

"... si bien la Ley de Quemados y Cercas Divisorias N° 121 de 26 de octubre de 1909 establece las pautas para autorizar las quemados en fundos agrarios, y establece una serie de obligaciones respecto de quien solicita la autorización, ello no rompe la presunción de culpabilidad. Los requisitos para autorizar las quemados tienden a asegurar el mínimo riesgo. Se trata de una medida precautoria pero no es una exigencia de responsabilidad. Entonces el cumplimiento de los requisitos indispensables para la autorización no pueden perjudicar a los vecinos si el siniestro ocurre. En esta forma los daños en los bienes, cosechas, o en las personas mismas, de los vecinos deben ser indemnizados por

quien creó las condiciones del riesgo con el incendio o quemado." (N° 113 de 1995).

La jurisprudencia de la Sala Constitucional analiza que, si bien existen otros derechos fundamentales, la vida en sociedad conlleva a limitar nuestras acciones en aras de no perjudicar la calidad de vida de los demás. Esto conlleva a considerar que si bien se puede contar con permisos administrativos, si se actúa sin ajustarse a los parámetros que se otorgan, existe la posibilidad de detener al acto lesivo.

La Sala indica que:

"Si bien es cierto que la Constitución Política garantiza la libertad de culto y la libertad de asociación y reunión, el ejercicio de tales derechos no es irrestricto. La salud pública también es un derecho fundamental de los ciudadanos y es deber del Estado ejercer su tutela... [en el caso que se examina] se determinó que las celebraciones religiosas se llevaban a cabo en un local inadecuado y que causaban múltiples molestias a la comunidad, fundamentalmente por la contaminación sónica que producían. Ante esto, se les ordena acondicionar debidamente un local para efectuar sus reuniones, reduciendo al mínimo las molestias que pudieran ocasionar a los vecinos, sin que esto violente en forma alguna los derechos fundamentales de los recurrentes. Resulta claro entonces, que la actuación de la Administración Pública en modo alguno tiene como finalidad limitar el derecho de reunión ni la libertad de culto de los recurrentes, sino que busca hacerlos acatar ciertas normas mínimas, para que el ejercicio de sus derechos no afecte el derecho de la comunidad en general a un medio ambiente sano, sin una excesiva contaminación sónica. Es importante hacer notar que los recurrentes no cuentan con permisos sanitarios ni autorización oficial alguna para su funcionamiento, los que, de conformidad con lo dicho bajo juramento por los recurridos, ni siquiera han solicitado..." (Voto 2362-91).

En ningún caso la autorización administrativa de la actividad dañina debería exonerar a su responsable del deber de reparar. Por el contrario, la ausencia de tal autorización cuando la ley la

exige, debería funcionar como agravante de la responsabilidad o importar una inversión de la carga de la prueba.

Responsabilidad del Estado

En nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad de la Administración incluye todos los actos causados a los derechos subjetivos de terceros, por falta de sus servidores cometidas en el desempeño de los deberes del encargo o con ocasión del mismo, por actos lícitos y por funcionamiento anormal, en este caso la indemnización cubre técnicamente el daño y no el lucro cesante.

La Ley General de la Administración Pública establece un sistema objetivo de responsabilidad para la Administración, mientras que para el funcionario rige un sistema subjetivo. En este último caso, la ley requiere que se pruebe la existencia de dolo o culpa grave para exigir la responsabilidad personal.

La Sala Primera analiza la evolución conceptual de la responsabilidad del Estado, en un fallo de 1990:

“Los conceptos de responsabilidad de la Administración Pública y el deber de indemnizar han evolucionado mucho, en el deber occidental. En la antigüedad no se concebía la responsabilidad estatal proveniente del daño o perjuicio de la actividad de la Administración o de sus agentes, pudiera producir a los administrados. Más tarde se admitió, en ciertos casos, la responsabilidad de los funcionarios y se reconocieron algunos derechos al individuo frente al Estado. Luego aparecieron las teorías de los actos de gestión y de autos de autoridad. En los primeros, las actividades caen en la esfera del derecho privado por existir una igualdad de derecho entre las partes, los otros se refieren a las actividades regladas por el derecho público, donde hay una desigualdad de derechos que caen en el dominio de las relaciones de poder, para determinar así que, si el actor perjudicial es un acto de autoridad, entonces el Estado no es responsable, porque las decisiones nacen de su soberanía y no de un derecho de carácter patrimonial. Posteriormente fueron abandonadas estas teorías, para entrarse a analizar la responsabilidad del Estado

merced a lo cual se llegó a la conclusión de que todo administrativo puede entrañar una responsabilidad estatal, pero ella se subordinó a la existencia de una falta de servicio. Se estableció que existía falta de servicio si al cumplirse la función se causaba un daño. Ello aun cuando el funcionario ejerciera su labor como tal, si al hacerlo, actuó con negligencia, o incurriendo en omisiones, o errores vinculados al servicio, o cuando no se cumplía la función debiendo realizarse, o sea efectuada en forma tardía. Quedó establecida además, la falta del funcionario o falta personal, que es aquella en que se incurre cuando este se extralimita en sus atribuciones. Luego se aceptó que ambas faltas podían coexistir, y aunque diferentes, podían concurrir a la producción de un daño si la falta personal estaba ligada a la ejecución de un servicio público. Por último, se arriba a la última etapa de la evolución para reconocer la responsabilidad de la Administración por razón del simple mal funcionamiento del servicio, sin necesidad de probar la culpa del funcionario encargado de su prestación. (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 1990, sentencia número 263.)

La Ley Orgánica del Ambiente establece en sus artículos 103 y 111 la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo ante el Tribunal Ambiental Administrativo, al otorgarle competencia para conocer y resolver las denuncias establecidas contra personas públicas o privadas por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y daños a los recursos naturales. Este tribunal resuelve con carácter preventivo más que punitivo y emite la corrección inmediata en la fuente contaminante, así como la obligación de pagar daños y perjuicios a cargo del responsable del daño ambiental.

En el mismo sentido, el artículo 101 de la Ley Orgánica del Ambiente establece que serán responsables en forma solidaria por los daños y perjuicios causados, siendo a la vez solidariamente responsables, los titulares de las empresas o las actividades donde se causen daños por acción u omisión, Y a los que sin perjuicio de responsabilidades de otra naturaleza causaren las infracciones a dicha ley, sean personas físicas o jurídicas. Por último, la Ley faculta al Tribunal para que en vía administrativa establezca indemnizaciones

originadas en la violación a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.

La jurisprudencia constitucional ha señalado la responsabilidad de la Administración por sus propios actos. La Sala Constitucional ha hecho referencia a la incapacidad municipal para responder a un problema de contaminación de agua y de suministro insuficiente, de la siguiente forma:

"En el expediente está fehacientemente comprobada la violación de los derechos constitucionales de los habitantes del Cantón de San Rafael de Heredia, en torno a la salud pública y el derecho a la vida, los que se ven amenazados, directamente, por un doble efecto: lo irregular del suministro, que se ve suspendido con frecuencia, y el alto grado de contaminación del agua, por falta de métodos técnicos adecuados, que de parte de la municipalidad, le garantice a los habitantes de esa jurisdicción, una calidad de agua aceptable dentro de los parámetros de lo normal. ...

"La Sala no puede aceptar que la falta de recursos económicos sea un límite entre el respeto y la violación de los derechos esenciales de los seres humanos ... Todo lo anterior tiene interés para decidir las repercusiones de la inoperancia de la Municipalidad, en torno a la solución inmediata del problema del suministro de agua potable. En efecto, las medidas adoptadas por la Municipalidad han sido insuficientes, en concepción y en ejecución de las decisiones, lo que tiene postrada, aun, a la población de ese Cantón, bajo la permanente amenaza de afectar la salud de las personas y desde luego, que en tratándose de derechos fundamentales y del régimen especial de su protección, no pueden las instituciones públicas justificar en la falta de fondos, el incumplimiento de los deberes y competencias encargados por Constitución y por ley." (Voto 2728-91).

Respecto a casos en que existan daños causados por terceros con autorización administrativa, consideramos que nos enfrentamos a un evidente caso en que el Estado tiene su cuota de responsabilidad, basada en la solidaridad a que hicimos referencia supra, ya que no ejerce sus deberes de control que son fundamentales en

toda acto de autorización administrativa. En el mismo sentido, y tratándose de las acciones de los funcionarios públicos, nuestro Código Penal vigente contempla en el título de delitos contra los deberes de la función pública, el delito de incumplimiento de deberes por parte del funcionario público.

Esto nos permite afirmar que el Estado, al permitir el funcionamiento de actividades riesgosas, debe establecer con gran cuidado el marco dentro del cual esas actividades deben desenvolverse. En caso de infracción a la normativa, si ha existido participación de un funcionario público, éste debe responder en forma personal por su acto cometido con dolo o culpa grave, con independencia de la responsabilidad que le pueda corresponder al Estado.

Pareciera que el Estado no es civilmente responsable por los actos del tercero que actúa sin autorización administrativa. Sin embargo, ante una denuncia que se presente, el Estado tiene la obligación de actuar, que es algo que no siempre sucede. En aquellos casos en que el Estado tiene obligatoriamente que controlar las actividades que se realicen, por ejemplo en un Refugio de Vida Silvestre, y un tercero realizara actividades dañinas, en principio correspondería al Estado responsabilidad por su omisión de controlar, de conformidad con su obligación general establecida en el artículo 50 de la Constitución. En este sentido la Ley Forestal en el artículo 57 establece que:

"las autoridades, regentes forestales y certificadores a los que les compete hacer cumplir esta ley y su reglamento, serán juzgadas como cómplices y sancionadas con las mismas penas, según sea el delito, cuando se les compruebe que a pesar de tener conocimiento de sus violaciones, por negligencia o por complacencia, no procuren el castigo de los culpables y permitan la infracción de esta ley y su reglamento."

Hacemos referencia, en este mismo sentido, a un fallo de la Sala Constitucional ante el caso de una fábrica que ha sido acusada de producir olores insoportables:

"Queda claro del informe rendido bajo be de juramento por los recurridos que el accionante no contaba con un permiso sa-

nitario de funcionamiento, ni con permiso de ubicación o de cambio de uso, lo cual motivo en parte la orden de cierre de su negocio. No obstante, consta en autos un aval condicionado de la Jefe de la Región Central Norte de Heredia, mediante el cual recomienda el permiso de funcionamiento siempre y cuando se tomen las medidas necesarias para mantener dentro de sus instalaciones los olores característicos de la actividad. Ese aval, jurídicamente no es equivalente al acto de otorgamiento de permiso sanitario de funcionamiento. Sobre este punto se podría alegar que ese aval pudo inducir en error al administrado, no obstante, ese no es un argumento válido ya que nadie puede alegar ignorancia de la ley, de tal forma que el accionante estaba obligado a conocer las regulaciones propias de la actividad. Independiente de lo anterior, estima la Sala que de todas el aval otorgado estaba condicionado a que mantuvieran los olores característicos de la actividad dentro de las instalaciones, obviamente con la intención de no causar molestias a la comunidad." (Voto 1297-92).

En la práctica existen importantes obstáculos para lograr la responsabilidad del Estado. No obstante, podemos afirmar que estamos desde bastante tiempo nos orientamos a fortalecer cambios, ya que encontramos resoluciones por parte de los tribunales judiciales, que permiten vislumbrar una visión muy precisa respecto al tema de la responsabilidad ambiental. Así por ejemplo la siguiente resolución:

"[...] prohíja esta sección las argumentaciones y las citas legales que condujeron al Juzgador de Instancia a estimar esta acción, responsabilizando a la Municipalidad [...] del incendio que provocó pérdidas patrimoniales a la sociedad accionante y condenándola al pago de ellos, ya que tal obligación tiene un fundamento en la responsabilidad objetiva en que incurren las administraciones por los daños que provoquen tanto en su fun-

cionamiento legítimo como el ilegítimo. Si la Municipalidad accionada, dueña de un predio en el que se depositan las basuras recolectadas en la comunidad no ha tomado las medidas adecuadas para impedir que personas ajenas ingresen a ese lugar y causen destrozos, no solo en el lugar mismo -botadero de desechos- sino en las fincas que rodean ese terreno, y como consecuencia de ellos se han producido incendios y perjuicios en propiedad del actor, no hay duda de que existe un funcionamiento irregular de ese servicio, ya que carece de las condiciones mínimas de seguridad, y vigilancia. La excepción contenida en el párrafo 1) del artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública que establece como eximente de responsabilidad general el hecho de un tercero, debe ser entendido para aquellos casos en que pese a todas las medidas tomadas por la administración de que se trate para que un servicio funcione bien y seguramente, ocurra el hecho de un extraño que cause perjuicios, pero no como se ha expresado supra, cuando se trata de que no hay ninguna medida que garantice el buen funcionamiento, sino descuido y falta de prevención en los potenciales daños que puedan causar ese tipo de depósitos." (1990. Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sec. Primera, N° 293).

Se considera que en términos generales se avanza en el tema de la responsabilidad por daño ambiental, pero que continúa la limitante de que no se le presta la debida atención por estar muy vinculada al ámbito de lo civil propiamente dicho. Los esfuerzos realizados sobre todo de incorporar el concepto en la legislación ambiental especial muestran un camino esperanzador. Se requiere un esfuerzo muy importante en la aplicabilidad de la legislación, como sistema jurídico integral, y sobre todo una capacitación a los funcionarios administrativos para que actúen de manera preventiva ante los actos de los administrados que podrían ser fuente de daños al ambiente.

Documentación de apoyo y consulta

-
- » Issa El Khoury (Henry). La Reparación del Daño como Causal de Extinción de la Acción Penal. En González Álvarez (Daniel) y otros.
 - » [Derecho Penal Parte General, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1988, págs. 241 a 242].” Voto 94-00 de la Sala de Casación Penal, de las 8:45 hrs. del 28
 - » Alexandre Ch. Kiss. Survey of Current Development in International Environmental Law (IUCN, 1976).
 - » Barrantes, Gerardo y Castro, Edmundo, consultores del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA).
 - » Belalcazar Morán, citado por Ulate Chacón, Enrique. Tratado de Derecho Procesal Agrario. Primera Edición, Ediciones Guayacán, San José, Costa Rica, 1999.
 - » Benavides, Bernardo. Rutas alternas para la paz social. En Revista: Gerente, Publicaciones Los Olivos S.A. 2001.
 - » Bernstein, Janis. Enfoques alternativos para el control de la contaminación y la gestión de residuos. Instrumentos de regulación y económicos. En CEPAL, Instrumentos Económicos para la Política Ambiental: Documentos Seleccionados. Abril, 1992.
 - » Brañes, Raúl. Hacia un sistema para la formación en Derecho Ambiental. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México. 1995.
 - » Budowski, Gerardo. “Pago de servicios ambientales con énfasis en bellezas escénicas”. Setiembre de 1998.
 - » Buerghental, Tomás y otros. Manual Internacional de Derechos Humanos. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, San José, 1990.
 - » Bustos Ramírez, Juan y Hormazábal Malarée, Hernán. Lecciones de Derecho Penal. Volumen I. Editorial Trotta. Madrid, 1997. pp. 91. (Subrayado nuestro).
 - » Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico elemental. Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, Undécima Edición, 1993
 - » Caferrata: J José L. “La prueba en el proceso penal”, citado por: Houed Vega, Mario y otros. En Proceso Penal y derecho fundamentales. Investigacions jurídicas S.A., San José, Costa Rica, 1998.
 - » Calzada Ana Virginia. “La responsabilidad por daño ambiental”, en Aportes del Sector Justicia al Derecho Ambiental, Comisión Nacional para el mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), 1997.
 - » Carranza, Carlos Francisco y otros. “Valoración del los servicios ambientales de los bosques en Costa Rica”. Centro Científico Tropical. 1º de agosto de 1996.
 - » CASTILLO, Francisco: El concurso de Delitos en el Derecho Penal Costarricense, San José, Litografía Lil S.A., 198
 - » Castro, René. ¿Qué es el desarrollo sostenible?. Publicación del MINAE. 1ª edición 1995. San José.
 - » Centro Científico Tropical (CCT) y centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible “Valoración Económico Ecológica del Agua” abril 1995.
 - » Centro de Estudios y Capacitación Judicial para Centroamérica. La Comunidad Europea.
 - » Centro de Estudios y Capacitación Judicial para Centroamérica. La Comunidad Europea. Seminario Derecho Ambiental y Delito Ecológico. Programa de Capacitación a Jueces de Centroamérica. Panamá. Octubre 1994.
 - » Chirino Sánchez (Alfredo). A Propósito del Principio de Oportunidad y del Criterio de Insignificancia del Hecho. En González Álvarez (Daniel) y otros.
 - » CHRISTINE M. AUGUSTYNIK. Economic Valuation of Services provided By Natural Resources: Putting a Price on the Priceless. Baylor Law Review, 1993.
 - » Circular Fiscalía General de la República. Ministerio Público. 02-99. Lineamientos para la política de aplicación de salidas alternas en ma-

- teria ambiental y arqueológica.
- » Circular del Ministerio Público, número 2-99.
 - » Cortés Coto (Ronald). Algunos Apuntes sobre la Legitimación para Conciliar en el Nuevo Código Procesal Penal. En Asociación de Ciencias Jurídicas. Revista de Ciencias Jurídicas. Año 11, número 16., mayo 1999. Giovacolor. San José, 1999.
 - » Cruz Álvarez, Mariela. Propuesta legal para la valoración del daño ambiental en Costa Rica. Trabajo final de Graduación, Universidad para la Cooperación Iberoamericana. 1998.
 - » Defensoría de los Habitantes. Informe anual 1994-95.
 - » Defensoría de los Habitantes. Informe anual 1998-1999.
 - » Del Río Ferretti, Carlos. Consideraciones básicas sobre el sistema de prueba en materia penal y control sobre el núcleo fáctico mediante recurso de nulidad. PROFESOR DE DERECHO PROCESAL UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL NORTE (CHILE).
 - » Directiva de la Comunidad Europea Nº 85/337/CEE.
 - » Documents for the UN Conference on the Human Environment. Part I. Department of State (Washington D.C.: 1972).
 - » Eduardo Gudynas. Los límites de la sustentabilidad débil, y el tránsito desde el capital natural al patrimonio ecológico. Red Latinoamericana y Caribeña de Ecología Social. Revista EPA, Caracas, 2000: www.revistadelsur.org.uy
 - » El Foro de Malmoe admite el fracaso de las políticas contra el deterioro ambiental". El País Digital. 1 de junio del 2000.
 - » Espinoza, Ronald. "Construyen hotel sin permisos". La Nación. Viernes 7 de febrero de 1992. "Contraloría desaprueba construcción de hotel". La Nación. Martes 4 de febrero de 1992.
 - » Girof, Pascal. Raíz y vuelo: El uso de los recursos naturales vivientes en Mesoamérica. UICN-IUSMA, 1ª edición, San José, 2001.
 - » Gobierno de la República. "Documento de Análisis para la Concertación. Servicios Ambientales". Julio de 1998.
 - » Hidalgo Murillo, José Daniel. Manual de derecho Procesal penal costarricense. Editec Editores S.A., 2 Edición, San José, Costa Rica, 2000.
 - » ICT. II Simposio de ecología, turismo y municipio. San José, Costa Rica, mayo 1992.
 - » Informe de la Comisión sobre Servicios Ambientales, del Proceso de Concertación Nacional, 1999.
 - » Junco Vargas, José Roberto. La conciliación. Aspectos sustanciales y procesales. Santa Fe de Bogotá. Ediciones Jurídica Radar, 2 Edición, 1994.
 - » Louis Henkin, The Rights of Man Today (Colorado: Westview Press, 1978).
 - » Mata, Alfonso y Franklin Quevedo. Diccionario didáctico de ecología. 1ª ed. San José, Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica. 1990.
 - » Mateo, Nicolás y Martín, Nora. "Biodiversidad e innovación: la experiencia del INBIO". MINAE – INBIO. "Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas y la Asociación Instituto Nacional de Biodiversidad . 7 octubre 1994."
 - » MINAE. Oficina de la Sociedad Civil. Borradores para consulta políticas ambientales sectoriales. Estrategia costarricense por la sostenibilidad. ECOSOS. 2000.
 - » MINAE: Plan de Ordenamiento Ambiental, Costa Rica, 2000.
 - » Miranda, Byron. Negociación y colaboración. Para mejorar el desempeño institucional. IICA-GTZ. El Salvador. 2000.
 - » Montenegro, Rodrigo. La nueva figura del Juez conciliador. En Revista: Gerente, Publicaciones Los Olivos S.A. 2001.
 - » Mora, Emilia. "Gandoca-Manzanillo un paraíso en peligro. Prensa Libre. Viernes 18 de octubre de 1991.
 - » Mora, Emilia. "Zona Marítima-terrestre. Derruirían negocios en Quepos por violar ley. La Nación. Lunes 30 de noviembre de 1992 y 4 de noviembre de 1992.
 - » Mora, Luis Paulino. Los métodos RAC a los ojos de la Corte. En Revista: Gerente, Publicaciones Los Olivos S.A. 2001
 - » Morales Lamberti, Alicia. Derecho ambiental. Instrumentos de política y gestión ambiental. Alveroni ediciones. Córdoba, Argentina. 1999.
 - » Oficina de Planeamiento Área Metropolitana. Dirección de Urbanismo, INVU. Plan Regional Metropolitano GAM. Imprenta Nacional, San José, 1983.
 - » Ortiz Ortiz, Eduardo. Intereses colectivos y legitimación constitucional. En: Revista Judicial, Año XV, Nº 51, setiembre de 1990. Costa Rica.

- José, Costa Rica. 1998.
- » Shirley Sánchez Mora, Justicia para la Naturaleza: El caso Geest. 25 de marzo de 1999.
 - » Solís Rivera, Vivienne, y otro. "Pago de servicios ambientales relacionados con biodiversidad y belleza escénica". Área Temática de Vida Silvestre, Oficina Regional para Mesoamérica (ORMA), de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). Setiembre de 1998.
 - » Teoría del avalúo y su aplicación a daños al ambiente. Conferencia sobre Ambiente, en San José, setiembre de 1996.
 - » UICN. "La protección penal del ambiente." Mesa Redonda. En Primer congreso de Derecho Ambiental. 1992.
 - » Ulate Chacón, Enrique. Tratado de Derecho Procesal Agrario. Editorial Guayacán, San José, Costa Rica, 1999.
 - » Ulate, Cabrera y Rodríguez. Desarrollo agrario y desarrollo sostenible. 1a. ed. San José, Editorial Universidad de San José, 2000.
 - » United Nations, The Right to Self-Determination (New York: United Nations, 1981).
 - » Universidad para la Paz. Manejo de conflictos en recursos naturales. Ciudad Colón, agosto de 1998.
 - » Valenzuela, Rafael. El Principio el que contamina paga. En CEPAL, Instrumentos Económicos para la Política Ambiental: Documentos Seleccionados. Abril, 1992.
 - » Valls, Mario. Derecho Ambiental. Buenos Aires, 1992.
 - » Vargas Vásquez, Damaris y José Guillermo Bolaños Lobo, "Evaluación del daño ambiental en el bosque tropical húmedo" Tesis para optar al grado de Master en Administración de Empresas. Instituto Tecnológico de Costa Rica, Departamento de Administración, Limón, Costa Rica, 1999, pp. 99-107.
 - » Vélez Mariconde, Alfredo. Derecho Procesal Penal. Tomo I. Buenos Aires, 1969.
 - » W. Paul Gormley. Human Rights and Environment. The Need for International Cooperation, Sijthoff, International Publishing Co., 1976.
 - » Zafforin, Eugenio Raúl. Manual de Derecho Penal. Segunda edición. Cárdenas, editor y distribuidor. México, 1988.
 - » Zúñiga, Sandra. Cuando las normas penales en blanco vulneran el principio de legalidad. En Revista de la Defensa Pública. No. 1, octubre
 - » PNUMA. Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible. Serie Documentos sobre Derecho Ambiental. Primera Edición. México, 2000. Asimismo esta definición aparece en el libro de Brañes Derecho Ambiental Mexicano, publicado en 1987.
 - » Procuraduría General de la República, Dictamen C-100-95 del 10 de mayo de 1995.
 - » Programa de Fortalecimiento de la Planificación Institucional Ambiental COS/94/007. BIRF-PNUD. Plan Nacional de Acción Ambiental Versión preliminar. 12, diciembre de 1995.
 - » Proterra. Informa. Eco'92. Mayo, junio, julio, agosto. N° 8-9; Año 2. 1992.
 - » Quirós Alpízar, Olga María y Villalobos Solís, María Lorena. Caracterización del daño ambiental: algunos aspectos sobre valoración. Tesis para optar al grado de licenciadas. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, diciembre de 1999.
 - » René Castro Salazar y Sarah Cordero Pinchansky: Evaluación de impacto ambiental y sostenibilidad del desarrollo. UNED-MINAE, EUNED, San José, 1998.
 - » Rivero Sánchez (Juan Marcos). Los Sujetos de la Acción Civil Resarcitoria. En González Álvarez (Daniel) y otros. Reflexiones sobre el Nuevo Proceso Penal. Mundo Gráfico. San José, 1997.
 - » Rivero Sánchez, Juan Marcos. Responsabilidad Civil. Areté. San José, 1999.
 - » Rojas, Kattia. "Responsabilidad estatal y daño ecológico". En Primer Congreso Nacional de Derecho Ambiental. UICN. 1992.
 - » Rosalba Alessi, charla sobre la Evolución de las Resoluciones de la Corte Constitucional Italiana ofrecida en la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en 1995.
 - » Roxin, Claus. Derecho Penal Parte General. Tomo I, Editorial Civitas, Madrid, 1997. pp. 65.
 - » Ruesga, Santos M. y Gemma Durán. Empresa y Medio Ambiente. Ediciones Pirámide S. A. Madrid, 1995.
 - » Saavedra Vaca, Armando. Lineamientos básicos para la gerencia ambiental de proyectos de infraestructura. Especialista en Ingeniera Sanitaria-ambiental. Ecuador-Sudamérica. Quito, diciembre del 2000.
 - » Salazar, Roxana y Rodolfo Saborío. Evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de uso del uso. Abril de 1998. Consultoría rea-

2001. Asociación Costarricense de la Defensa Pública. San José, 2001. pp. 22 y 23.

Listado de legislación consultada

- » Código de Minería, Ley N° 6797 y sus reformas, Artículos 3, 24 inciso ch, 34 inciso ch, 101 y 102.
- » Constitución Política de Costa Rica
- » Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, Ley N° 7906, Artículo VIII inciso b).
- » Convención Marco de Las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y sus Anexos, Ley N° 7414, Artículo 4 inciso f);
- » Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas (Convención RAMSAR), Ley N° 7224, Artículo 3.
- » Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Continua, Ley N° 5031.
- » Convenio Laboral Internacional OIT N°169 Pueblos Indígenas y Tribales, Ley N° 7316.
- » Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, Ley N° 7433, Artículo 30.
- » Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino y su Protocolo de Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe, Ley N° 7227, Artículo 12.
- » Convenio sobre la Diversidad Biológica y sus Anexos I y II, Ley N° 7416.
- » Convenio sobre la Pesca y Conservación de los Recursos vivos en alta mar, N° 5032.
- » DE-29300-MINAE, Reglamento al Código de Minería.
- » Decreto Ejecutivo N° 29342-MINAE. Referente a proyectos en manglares.
- » Decreto N° 24865-MINAE, 23 enero 1996.
- » Ley de Biodiversidad N° 7788
- » Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas, N° 7744, Artículo 8.
- » Ley de Conservación de Vida Silvestre, Ley n° 731, Del 7 de diciembre 1992
- » Ley de Conservación y Vida Silvestre y sus reformas, Ley N° 7317, Artículos 26, 82 y 132.
- » Ley de Contratación Administrativa N° 7494 y sus reformas, Artículo 59.
- » Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales y sus reformas, Ley N° 6084.
- » Ley de Hidrocarburos, Ley n° 7399, Del 3 de mayo 1994
- » Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ARESEP N° 7593 y sus reformas, Artículo 16.
- » Ley de la Jurisdicción Constitucional No. 7135.
- » Ley de Manejo, Uso y Conservación de Suelos N° 7779, Artículos 6, 13, 16, 20 y 25.
- » Ley Forestal y sus reformas, Ley No. 7575, Artículos 18, 19 y la modificación del Artículo 37 de la ley de informaciones posesorias N° 139 del 14 de julio de 1941 y sus reformas.
- » Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicio Público N° 7762, Artículo 4.
- » Ley General de Salud, Ley n° 5395, Del 30 de octubre 1973
- » Ley Indígena N° 6172.
- » Ley Nacional de Emergencias N° 7914.
- » Ley Orgánica del Ambiente N° 7554, Artículos 17 al 24, 83 al 91.
- » Ley que Autoriza la Generación de Energía Eléctrica Autónoma o Paralela, N° 7200 y sus reformas (N° 7508), Artículos 8, 10, 11.
- » Manual de Instrumentos Técnicos sobre el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, Resolución de la SETENA N° 588-97 y sus reformas.
- » Principio de la Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo.
- » Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas, DE-27030, Artículo 20.
- » Reglamento a la Ley de Generación de Energía Eléctrica, DE-24866, Artículo 13 inciso d.
- » Reglamento a la Ley de Hidrocarburos, DE-24735, Artículos 4, 31, 39, 42 y 85.
- » Reglamento a la Ley de Manejo, Uso y Conservación de Suelos N° 7779, Decreto Ejecutivo 29375.
- » Reglamento a la Ley Forestal, DE-25721, Artículo 11, 36.
- » Reglamento a la Ley General de Concesión de Obra Pública, DE-27098-MOPT, Artículos 7; 7.2.4, 73 y 74.
- » Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, Decreto n°26750-MINAE, Del 27 de febrero de 1998

- lizada dentro del Proyecto BID/SINADES/MIDEPLAN.
- » Salazar, Roxana y Rodolfo Saborío. Material del Seminario: "Evolución de la Jurisprudencia Constitucional en materia de uso del suelo", el 2 de abril de 1998, Colegio de Abogados.
 - » Salazar, Roxana, Rodolfo Saborío y Jorge Cabrera. Manual sobre derechos humanos y ambiente. Segunda edición. Fundación Ambio, Academia Costarricense de Derecho Ambiental. San José, 1995.
 - » Sancho, Eduardo. "Infracción urbanística y sanciones." Ponencia en Taller Participativo. Derecho edificar, Proyecto de Reforma a la Ley de Construcciones. Municipalidad de San José. 2000.
 - » Santandreu, Alan. Conflictos ambientales y mediación. Publicado en: relaciones, Montevideo, julio 1998. <http://www.ambiental.net/claes/conflictos/mediacion.html>
 - » Sapantigati, Federico. Manual de Derecho Urbanístico, trad. Española, Madrid, 1972, p.122, en comparación con Antonio Carceller Fernández, Introducción al derecho Urbanístico, Segunda Edición, Tecnos, 1992, p. 34. citado por la Defensoría de los Habitantes, Informe Anual: 1999 –2000.
 - » SEDUE. Diseño Urbano para la prevención y mitigación de desastres naturales. Manual de normas.
 - » Seminario Derecho Ambiental y Delito Ecológico. Programa de Capacitación a Jueces de Centroamérica. Panamá. Octubre 1994.
 - » Sequeira, Wilber y otros "Propuesta de financiamiento para sistema agroforestales como compensación por servicios ambientales". San
 - » Reglamento de la SETENA, Decreto n° 25705-MINAE, 16 enero 1997
 - » Reglamento de Registro de Productos Peligrosos, N° 28113-S, Del 6 de octubre del 1999
 - » Reglamento de Trámite para los Estudios Arqueológicos, Decreto n° 28174-MP-C-MINAE-MEIC
 - » Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales, Decreto 26042-S, Del 19 de junio de 1997
 - » Reglamento DE-20346, Artículos 2 y 14 inciso e.
 - » Reglamento General de la Contratación Administrativa, DE-25038, Artículo 67.1 a 67.4.
 - » Reglamento N° 25903, Artículo 18.
 - » Reglamento para el Transporte de Productos Peligrosos Decreto n° 24715, 1 noviembre 1995
 - » Reglamento para la Regulación del Sistema Nacional de Comercialización de Combustibles
 - » Reglamento sobre Características y el Listado de los Desechos Peligrosos Industriales, Decreto n° 27000-MINAE, Del 29 de junio de 1998
 - » Reglamento sobre el Manejo de Basuras, Decreto n° 19049-S, Del 7 de julio de 1989
 - » Reglamento sobre Procedimientos de la SETENA y sus reformas, Decreto Ejecutivo N° 25705.
 - » Sistema Nacional de Áreas de Conservación Resolución n° 648.98 MINAE, 8 de mayo 1998.

Sobre la organización

Fundación Ambio es una de las organizaciones ambientalistas de más larga actividad en el país, ya que su fundación data de 1989. Su área de acción ha sido la generación de políticas ambientales, la internalización de los costos ambientales, la promoción de forma de producción alternativas y la formulación de legislación ambiental. Por ejemplo, Ambio lideró el proceso que llevó al establecimiento de los criterios e indicadores para el Manejo Sostenible del Bosque, base para la evaluación de los planes de manejo forestal. Asimismo, en 1992 trabajamos con el sector bananero para el diseño de estándares de desempeño ambiental, el sistema de control y monitoreo y convencimos a las empresas que lo aplicarían como parte de su producción. Como resultado, el proyecto ECO-OK de mejoramiento en la producción bananera fue reconocido nacional e internacionalmente. Siempre en el campo de la certificación, somos miembros del Consejo de Manejo Forestal, ente internacional de acreditación de certificadores forestales.

Por otra parte, desde 1997 venimos trabajando en la incorporación de la variable ambiental en las políticas de liberalización comercial, especialmente en lo relativo a los tratados de libre comercio. Nuestro activismo nos ha llevado a formular propuestas concretas ante el Comité de Representantes de la Sociedad Civil del Proceso ALCA. En este sentido, hemos luchado por la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, generamos investigación en el tema de las medidas ambientales y acceso a mercados. Actualmente seguimos de cerca la Ronda de Negociaciones de Doha de la OMC y trabajamos en la creación de capacidades nacionales en el mandato de negociación en Comercio y Ambiente.

El programa Alerta ha centrado sus esfuerzos en la defensa de los derechos del consumidor. Se ha litigado también en casos de interés público ante la Comisión Nacional del Consumidor. Se ha defendido el derecho del consumidor a la información clara y no engañosa con respecto a la denominación orgánico.

Somos miembros de Consumers Internacional, organización internacional que trabaja por los derechos de los consumidores y que tiene sede en Londres, de esta manera estamos ligados al movimiento mundial de consumidores.

CONTACTO

Roxana Salazar
rosacam@racsa.co.cr
Directora Técnica Fundación AMBIO

Web: www.fundacionambio.org
Email: fundacionambio@gmail.com
Tel.: (506)253-8975
Fax: (506) 225-1209