

**xp: 96-007014-007-CO-C**

**Res: 07294-98**

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** San José, a las dieciséis horas con quince minutos del trece de octubre de mil novecientos noventa y ocho.-

Acción de inconstitucionalidad promovida por CLAUDIA VARGAS QUIROS, VIUDA, CEDULA DE IDENTIDAD 4-089-931, SERGIO ZUÑIGA AGUILAR, CASADO, CEDULA DE IDENTIDAD 6-032-279 Y CARLOS EDUARDO DELGADILLO, CEDULA DE IDENTIDAD 6-077-024, contra EL ARTICULO 71 DE LA LEY NO. 7575 (LEY FORESTAL DEL 13 DE FEBRERO DE 1996).

**Resultando:**

**1.-** Los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad del artículo 71 de la Ley No. 7575, Ley Forestal del 13 de febrero de 1996. Alegan que la disposición impugnada es contraria al artículo 50 de la Constitución Política. Se señala en la argumentación de los accionantes, además de los criterios científicos que reconocen que la Zona Protectora Tivives constituye una de las formaciones humedales más importantes del país y contiene el manglar mejor conservado en el Pacífico costarricense, que mediante la modificación de límites acordada en la norma recurrida se reduce en un catorce por ciento. La reducción del área que comprende la zona protectora tendría dentro de sus efectos: 1. promover un cambio en el uso del suelo contra su capacidad y potencial en laderas y partes intermedias, ocasionando la sedimentación del manglar y la degradación del recurso principal que originó la creación del área; 2. provocar pérdida de biodiversidad, la destrucción de zonas de amortiguamiento, habitats y corredores biológicos, así como un alto impacto al ecosistema principal del área: el manglar; 3. perjudicar el potencial turístico de la zona y degradar el paisaje natural; 4. ampliar la frontera agrícola en terrenos no aptos; 5. desintegrar la unidad de conservación y algunos de sus habitats. Además, la norma cuestionada no está respaldada en criterios técnicos, es una acción política injustificada ambientalmente y legítima acciones declaradas ilegales por la Sala Constitucional en un proceso anterior, evadiendo la ejecución de su sentencia y la acción de la justicia.

**2.-** Por resolución de las diez horas diecisiete minutos del treinta de abril de mil novecientos noventa y siete (visible a folio 23 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndosele audiencia a la Procuraduría General de la República.

**3.-** Los edictos respectivos fueron publicados en los Boletines Judiciales números 93, 94 y 95, de los días 16, 19 y 20 de mayo de 1997.

**4.-** La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 27 a 40, en el cual concluye: PRIMERO. Que al derogar el artículo 73 de la Ley Forestal No. 7575 de 13 de febrero de 1996 la Ley Forestal No. 4465 de 25 de noviembre de 1969, fundamento del Decreto Ejecutivo No. 17023 de 6 de mayo de 1986 -que es un reglamento ejecutivo- desapareció jurídicamente la Zona Protectora Tivives creada en esta última normativa. SEGUNDO. Que el ordenamiento contenido en la Ley No. 4465 y el Decreto Reglamento Ejecutivo 17023, es derogado por el nuevo orden jurídico representado por la Ley Forestal No. 7575 cuyo, artículo 71 -impugnado- crea directamente la Zona Protectora Tivives con las dimensiones geográficas allí precisadas. TERCERO. Que de accederse a la anulación del artículo 71 de la Ley Forestal No. 7575 de 16 de abril de 1996, la zona protectora desaparecería jurídicamente y ya no existiría en ninguno de los ordenamientos jurídicos tradicionales, como son la ley o el reglamento ejecutivo, razón por la cual la acción no constituye un medio razonable para amparar el derecho o el interés difuso que se considera lesionado, y debió rechazarse de plano oportunamente. CUARTO. Que la pretensión de anular el artículo 71 de la Ley Forestal No. 7575 de 16 de abril de 1996, por atribuírsele que lesiona el artículo 50 constitucional, no constituye tampoco un medio razonable para proteger el interés difuso alegado, por cuanto la anulación solicitada provocaría la extinción definitiva de la zona protectora cuya

defensa se reclama. QUINTO. Que la presente acción debe ser desestimada.

5.- La vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se celebró el día 19 de junio de 1998, a las nueve horas diez minutos, con la presencia de los señores Magistrados Mora Mora (quien presidió), Piza Escalante, Solano Carrera, Sancho González, Arguedas Ramírez, Calzada Miranda y Armijo Sancho; y en representación de la Procuraduría General de la República, el Lic. Farid Beirute Brenes y el Dr. Odilón Méndez Ramírez.

6.- En los términos y procedimientos se han observado las prescripciones de Ley.

**Redacta la Magistrada Calzada M.**

**Considerando:**

**I.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD.** La acción es admisible, pues los recurrentes están legitimados en los términos del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En efecto, por tratarse de la defensa de un interés difuso, sea, la protección del ambiente, no es necesaria la existencia de un asunto provia donde se hubiese alegado la inconstitucionalidad que ahora se reclama, como en reiteradas ocasiones lo ha manifestado esta Sala. Es aplicable, entonces, la excepción prevista en el párrafo segundo del artículo 75 citado y, por ende, la acción es admisible.

**II.- SOBRE EL FONDO:** La norma cuestionada, artículo 71 de la Ley No. 7575, Ley Forestal del 13 de febrero de 1996, establece:

"Artículo 71.- Modificación de límites.- Se modifican los límites de la zona protectora Tivives, en los terrenos comprendidos en los manglares de Mata de Limón y Tivives, así como el reducto de bosque tropical seco existente, ubicado en la hoja cartográfica Barranca N° 32451, a escala 1 :50.000 del Instituto Geográfico Nacional de la siguiente forma: partiendo de la intersección de la línea férrea con el camino Alto Cascabel-Salinas, en las coordenadas 212650 N y 460450 E; el límite sigue sobre la línea férrea, aproximadamente 250 metros, hasta las coordenadas 212900 N, 460200 E y continúa luego con rumbo general SO, hasta encontrar el límite del manglar. Luego continúa por la línea divisoria manglar-tierra dulce, hasta el punto de las coordenadas 212500 N y 458500 E en el estero de Mata de Limón; pasa sobre el estero, con un rumbo general Oeste, hasta encontrar nuevamente el manglar hasta el punto de las coordenadas 211900 N y 458180 E, otra vez en el estero Mata de Limón. De este último punto, con un rumbo general NE, el límite prosigue hasta el punto de las coordenadas 212050 N y 458500 E, ubicado en el margen oriental del estero de Mata de Limón. De aquí prosigue el lindero sobre la línea divisoria del manglar-tierra dulce, hasta el punto de las coordenadas 211520 N y 459250 E. De ahí se parte, con una línea recta y dirección general SO sobre el lindero de la Hacienda Salinas, hasta una quebrada intermitente ubicada en el punto de las coordenadas 210200 N y 458950 E y se sigue, aguas abajo de dicha quebrada hasta su desembocadura en el mar. El límite sobre la línea de costa, hasta el punto de las coordenadas 207540 N y 457180 E, en la playa Tivives. De este último punto, con rumbo N 75° E y una distancia aproximada de 230 metros. hasta el punto de las coordenadas 207600 N y 457400 E, continúa sobre la línea de la zona marítimo terrestre en la playa Tivives, hasta encontrar nuevamente el límite del manglar en las coordenadas 207000 N y 45860 E. Luego pasa por el límite de manglar, hasta un punto cercano a la margen occidental del río Jesús María en las coordenadas 205650 N y 459850 E y continúa, con dirección general SO, una distancia de 350 metros, hasta el punto de las coordenadas 205300 N y 457750 E, ubicado en la boca del río Jesús María; por ahí prosigue aguas arriba por la margen oriental, hasta las coordenadas 205440 N y 460500 E y continúa bordeando el manglar, hasta el punto de coordenadas 207750 N y 459350 E, ubicado en el camino principal de playa Tivives. A partir de este punto, el límite continúa en la línea

recta con dirección general NO, una distancia de 100 metros, hasta el punto de las coordenadas 207800 N y 459250 E y luego, en línea recta con dirección general NE, una distancia de 680 metros, hasta las coordenadas 208400 N y 459450 E. Continúa después en línea recta, con rumbo SE, una distancia de 270 metros, hasta las coordenadas 208350 N y 459800 E y prosigue en línea recta con dirección NE, una distancia de 280 metros, hasta el punto de las coordenadas 208500 N y 460000 E; luego continúa con rumbo Norte franco, una distancia de 500 metros, hasta las coordenadas 209000 N y 460000 E. De este punto, con rumbo Este franco, se prosigue por una distancia de 300 metros, hasta las coordenadas 20900 N y 460300 E y se continúa con rumbo Norte franco, una distancia de 130 metros, hasta intersectarse con un camino en las coordenadas 210300 N y 460300 E, se sigue en línea recta con dirección general NE, una distancia de 1200 metros, hasta el punto de las coordenadas 211050 N y 461250 E. Se prosigue con dirección general NE, una distancia de 200 metros, hasta intersectarse con la carretera costanera Sur que comunica Caldera con Orotina, en el punto de las coordenadas 211200 N y 461400 E. El límite se traza por la carretera costanera con dirección general una distancia aproximada de 900 metros, hasta el punto de las coordenadas 210800 N y 462250 E, ubicado en la curva de nivel de 20 metros sobre el nivel del mar; a partir de este punto, el límite continúa por esa curva con dirección general NE, bordeando el cerro Coyolar (Cambalache), una distancia de 1400 metros, hasta el punto de las coordenadas 211800 N y 462800 E y va con dirección general NO una distancia de 300 metros, hasta el punto de las coordenadas 212100 N y 462650 E y el límite sigue con dirección Oeste franco, una distancia de 600 metros, hasta las coordenadas 212100 N y 462050 E. Continúa con dirección general SO, una distancia de 1500 metros, hasta intersectarse con la carretera costanera Sur, en el punto de las coordenadas 211250 N y 460900 E. A partir de este punto, se prosigue con dirección general SO una distancia de 1000 metros, hasta las coordenadas 211000 N y 460000 E. Se prosigue con rumbo NO, una distancia de 700 metros, hasta el punto de coordenadas 211650 N y 459750 E, ubicado contiguo al manglar y se continúa con rumbo general NE, bordeando el manglar de Mata de Limón, hasta encontrar el punto inicial de esta descripción en las coordenadas 212650 N y 460450 E."

De la literalidad de la norma transcrita se colige que se trata de una modificación a la delimitación establecida en el **Decreto No. 17023-MAG** del día 6 de mayo de 1996, cuyo artículo 1o. crea la "Zona Protectora Tivives" y señala sus límites y área. Ahora bien, en criterio de la Procuraduría General de la República, no se trata de una modificación, sino de una norma enteramente nueva, pues, a su juicio, el citado decreto fue implícitamente derogado por la promulgación de la Ley N° 7575, toda vez que ésta derogó la Ley Forestal N° 4465, que era el fundamento de aquél. La tesis de la Procuraduría no es de recibo, ya que, según se analizará más adelante (Considerando VI), el decreto en cuestión no fue automáticamente derogado por la Ley N° 7575 y, en consecuencia, el artículo 71 de ésta sí reforma los límites de la "Zona Protectora Tivives". Así, pues, el análisis de constitucionalidad la norma cuestionada debe hacerse tomado como base el hecho de que es una reforma al decreto citado, no una norma enteramente nueva. De igual modo, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con las manifestaciones de los accionantes, los medios probatorios por ellos aportados y el respectivo expediente legislativo, el cambio de linderos aprobado no implica un aumento de la cabida de la zona, sino una **reducción** del área sometida a protección. Precisamente, la discusión se centra en el hecho de si esa reducción de cabida, es decir, esa desprotección de parte de la zona que antes estaba protegida, es inconstitucional por ser contraria a lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política.

**III.-** El artículo 50 de la Constitución Política, el cual los accionantes invocan como infringido, reconoce el derecho de todos los habitantes del país a disfrutar de un ambiente sano y equilibrado:

"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."

Ya esta Sala ha abordado el tema de las áreas protegidas y su posible desafectación. Así, en sentencia N° 8743-97 de las dieciocho horas cincuenta y un minutos del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y siete, este Tribunal dijo:

**"II. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE PROTECCION DEL PARQUE LA SABANA PADRE CHAPUI (N°7361 del 10/11/93).**

Ciertamente, esta Ley se emitió con criterio estrictamente proteccionista de lo que se ha llegado a denominar "Parque La Sabana Padre Chapuí", pudiendo notarse un dimensionamiento mayor en ese sentido, ya que en la antecedente Ley Orgánica de la Dirección General de Educación Física y Deportes, bajo otra denominación, la citada área había quedado afectada **"al servicio directo o indirecto de la educación físico-deportiva del país"** (Ley N°3656, del 6 de enero de 1966, artículo 5° párrafo primero). Adicionalmente, hay que precisar que allí se indicaba que **"su destino no podrá ser variado sino en virtud de una ley"** y de tal manera quedaba justificado un único artículo en la Ley N°7361, que dispone:

**"Prohíbese realizar construcciones en el Parque La Sabana Padre Chapuí, entendido éste como la propiedad descrita en el párrafo primero del artículo 5 de la Ley N° 3656 del 6 de enero de 1966."**

Se nota allí, pues, que se rigidizó la utilización de toda el área de La Sabana. Resulta muy significativo que ese mismo artículo 1°, en párrafo seguido, se ocupe de establecer como excepción, a modo de una interpretación auténtica incorporada en el propio texto legal, **"la construcción de canchas y de otras instalaciones deportivas, siempre y cuando sean al aire libre y no se encuentren aisladas por vallas, cercas u obras parecidas"**. Esto es lo que permite identificar una progresión en el pensamiento del legislador, que poco a poco estimó que resultaba necesario otorgar la protección de la ley al parque, evitando así que se regresara a los tiempos en que se le fueron cercenando espacios, evitando a partir de aquí que, con el paso del tiempo, a través de pequeños zarpazos, se llegara a inutilizar el fin que inicialmente tuvo el donador de estos terrenos.

**III. SOBRE UNA DESAFECTACION IMPLICITA A TRAVES DE LA AUTORIZACION POR UNA UNICA VEZ CONTENIDA EN EL PROYECTO DE LEY.**

Si recapitulamos lo que se lleva dicho, podremos observar que mientras la Ley N°3656/66 exigía que el destino del Llano de La Sabana solamente pudiera modificarse a través de otra ley, la N° 7361/93 prohibió realizar todo tipo de construcción, excepto instalaciones deportivas al aire libre, siempre que no quedaran aisladas por vallas, cercas u obras parecidas. A esto se refería el considerando anterior,

estimándolo como una rigidización de los fines a que quedaba destinada el área en cuestión, que en adelante quedaban identificados como los que tenían que ver con "**prácticas deportivas y de recreación**" en sentido estricto, lo cual, si se sigue con el análisis también implica un gran cambio respecto de la legislación anterior, que declaraba a La Sabana, destinada al servicio "**directo o indirecto**" de la educación físico deportiva.

En la práctica, y no solamente por virtud de las Leyes aquí citadas, debe reconocerse en La Sabana un espacio de terreno protegido y específicamente destinado a la satisfacción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, tal y como podría decirse en términos del artículo 50 de la Constitución Política.

Precisamente por ello, estima la Sala que la mención contenida en el Proyecto ahora analizado, en el sentido de que se trata de una excepción a la norma general, y que es "**por una sola vez**", no permite salvarlo de la inconstitucionalidad, porque el uso para la práctica del deporte y la recreación del parque, se conforma con lo preceptuado por el artículo 50 constitucional, mientras que el derecho que ahora se desea potenciar, es decir, el arte o la cultura en general, que también está dentro de los fines del Estado, ciertamente puede y debe ser satisfecho sin mengua de los fines que desde el inicio tiene garantizado el deporte en La Sabana, aun cuando, como se dijo, en el pasado hubiera más de una claudicación en ese sentido. La Sala no encuentra razonable la desafectación que implícitamente se da del Parque, aun con el esfuerzo que el propio proyecto establece de una área de construcción limitada, ya que a través del prurito de una única vez, se podría continuar con el acecho a ese entorno protegido, cuyo uso público exclusivo para el deporte y la recreación se dijo resultaba legítimo, sino también por la importantísima función que cumple La Sabana en las condiciones cada día más complejas del desarrollo urbano. A la par de otras vicisitudes del pasado, este proyecto es un paso más en la tendencia histórica de darle otros fines al área de comentario, con transgresión del derecho a un ambiente sano. El argumento de que se trata de una excepción, entonces, en nada obstaría para que cada cierto tiempo se acuda con idénticas o parecidas razones con el propósito de establecer una nueva excepción, operándose una nueva transgresión, y porque a través de ese argumento de "por una única vez" se podría hasta dejar sin efecto el fin específico que tenía el Parque, aún antes de que una Ley viniera a establecer que tal era su destino. Así, sostener que el legislador no tiene límites en tal sentido, llevaría hasta entender que incluso podría derogar toda legislación de este tipo, lo que choca, por otra parte, con una afectación que el Estado aceptó, de buena fe, cuando el Padre Chapuí realizó la donación de esos terrenos.

**IV. CONSIDERACIONES FINALES.** Por último, habría que señalar que el Estado tiene otros medios, perfectamente legítimos, para otorgar al arte y a la cultura, espacios apropiados para su plena vigencia y desarrollo, pues no se trata de impedir el acceso de la población a este tipo de derecho. El progreso de la cultura en los terrenos de comentario, se daría prácticamente a costa del derecho al ambiente y a una utilización legítima o conforme. De tal manera, que la única vía razonable resulta el mantener el statu quo, como lo sostienen los consultantes. No resulta ocioso indicar que la Ley N°7361 vino prácticamente a congelar el tipo de instalaciones deportivas que podrían levantarse en el Parque La Sabana y debemos recordar que esta ley se dictó precisamente a propósito de la ampliación de La Avenida de

*Las Américas, una obra a la que nadie le negaría carácter de interés público, pero que como citan los consultantes chocaba y choca aún con el espíritu y destino original del terreno. De tal manera, la experiencia de cualquiera de nosotros permite indicar que el aprovechamiento masivo del área protegida, a través del deporte, la educación física, la recreación, la contemplación, o el mero disfrute de lo natural y escénico, o de las ventajas que para la oxigenación urbana tiene, provocaría una lesión mayor que la ventaja que pretende lograrse con la ampliación del área del Museo de Arte Costarricense, con el agravante ya indicado, de que nadie puede garantizar que en el corto o mediano plazo no se vuelva a presentar "por otra única vez", la necesidad de dotar al Museo de mayor área para prestar su importante servicio. Así, las responsabilidades del Estado con el Museo de Arte Costarricense, o el arte en general, deben cumplirse, pero no a costa de limitar irrazonablemente la calidad de vida que se obtiene a través del uso de las diferentes áreas del Parque La Sabana. Si existe necesidad de dotar a aquél de un espacio apropiado, deberá encontrarse en otro sitio y mediante la utilización de otros recursos, no a través de lo que el Proyecto bajo análisis propone.*

*Por lo dicho, la Sala estima que el Proyecto es inconstitucional en cuanto afecta el artículo 50 de la Carta Fundamental, aclarando expresamente que se ha marginado de toda mención la eventual existencia en materia legislativa de un principio de inderogabilidad singular de la ley, por no ser un tema formulado expresamente por los consultantes."*

De la sentencia transcrita queda claro que una vez declarada una determinada área como zona protectora por un acto del Estado, no puede éste, simplemente, desafectarlo en todo o en parte, para proteger otros intereses -públicos o privados- en menoscabo del disfrute de un ambiente sano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 constitucional. Ahora bien, el hecho de que una norma, del rango que sea, haya declarado como zona protectora una determinada área, no implica la constitución de una zona pétrea, en el sentido de que, de manera alguna, su cabida pueda ser reducida por una normativa posterior. Sin embargo, se debe tener presente que la declaratoria y delimitación de una zona protectora, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 50 constitucional, implica una defensa del derecho fundamental al ambiente y, por ello, la reducción de cabida no debe implicar un detrimento de ese derecho, situación que debe establecerse en cada caso concreto. No resulta necesariamente inconstitucional el hecho de que por medio de una ley posterior se reduzca la cabida de una zona protectora, una reserva forestal, un Parque Nacional o cualesquiera otros sitio de interés ambiental, siempre y cuando ello esté justificado en el tanto no implique vulneración al derecho al ambiente. Podría ser que, por diversas circunstancias, un determinado sitio haya perdido, al menos en parte, el interés ambiental que, en su momento, provocó, lo que, hechos los estudios del caso, justificaría su modificación o reducción, todo en aplicación del principio de razonabilidad constitucional. Del mismo modo, la delimitación inicial de una zona protectora -o de otra índole- podría, a la larga, resultar insuficiente y, en razón de esto, motivar la aprobación de una reforma para ampliar la cabida. Estos aspectos son los que, a juicio de esta Sala, han de examinarse en el caso concreto del artículo 71 de la Ley N° 7575.

**IV.-** La Asamblea Legislativa ha dictado un conjunto de disposiciones tendentes a conservación del ambiente. En particular merece resaltarse el establecimiento de una serie de figuras reconocidas actualmente bajo la denominación común de "áreas silvestres protegidas"; sobre este punto debe hacerse referencia al artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554 del 4 de octubre de 1995:

"Artículo 32.- **Clasificación de las áreas silvestres protegidas.** El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, podrá establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación:

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

Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 de esta ley. Las municipalidades deben colaborar en la prevención de estas áreas.

El mismo cuerpo normativo citado indica competencias y procedimientos tendentes a la creación y reducción de la superficie de las áreas silvestres protegidas:

"Artículo 36.- **Requisitos para crear nuevas áreas.** Para crear nuevas áreas silvestres protegidas propiedad del Estado, cualquiera sea la categoría de manejo que él establezca, deberá cumplirse previamente con lo siguiente:

- a) Estudios preliminares fisiogeográficos, de diversidad biológica y socioeconómicos, que la justifiquen.
- b) Definición de objetivos y ubicación del área.
- c) Estudio de factibilidad técnica y tenencia de la tierra.
- d) Financiamiento mínimo para adquirir el área, protegerla y manejarla.
- e) Confección de planos.
- f) Emisión de la ley o el decreto respectivo."

"Artículo 38.- **Reducción de las áreas silvestres protegidas.** La superficie de las áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo, sólo podrá reducirse por Ley de la República, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida."

Ambas normas establecen el cumplimiento de requisitos obligatorios tanto para la creación como para la reducción de las áreas silvestres protegidas, dentro de las cuales se comprenden las denominadas "zonas protectoras". Se trata de la existencia de "estudios preliminares fisiogeográficos, de diversidad biológica y socioeconómicos, que la justifiquen", en el caso del establecimiento, y de "estudios técnicos que justifiquen", en el caso que la medida pretendida sea una reducción de la superficie bajo el referido régimen. Ambas disposiciones son vinculantes, inclusive para la Asamblea Legislativa, cotitular, junto con el Poder Ejecutivo, de la competencia para crear áreas silvestres protegidas, y detentadora **exclusiva** de la potestad de reducir su superficie. De conformidad con las disposiciones transcritas, y tomando en consideración el caso concreto que se somete a pronunciamiento, la Asamblea Legislativa no puede aprobar válidamente la reducción de la superficie de una zona

protectora, sin contar antes con estudio técnico que justifique su decisión. Dicha actuación deviene contraria a la Constitución Política por violación del principio de razonabilidad constitucional en relación con los artículos 121, inciso 1), y 129 de la Carta Política. Sobre este tema existe un precedente de la Sala que resulta atinente, tanto por la similitud de la infracción que se invoca, como por tratarse de una hipótesis en que la no observancia de determinados requisitos tiene como efecto la transgresión de normas o principios sustanciales de rango constitucional. Se trata de la sentencia No. 2009, de las 10 horas 30 minutos del 21 de abril de 1995, dictada en relación con una consulta legislativa facultativa sobre un proyecto de ley tendiente a la creación de un nuevo cantón. En esa ocasión, la Sala expresó:

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

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



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

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

**VI.-** Sobre la razonabilidad de la acción planteada como medio para tutelar el derecho constitucional que los accionantes consideran violado, debe señalarse que la misma resulta idónea, y que la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 71 de la Ley N° 7575 no deja insubsistente la Zona Protectora Tivives. En primer lugar, aún cuando el **Decreto No. 17023-MAG** se fundamente parcialmente en el texto de la Ley No. 4465, Ley Forestal del 25 de noviembre de 1969, normativa de rango legal vigente que en su momento amparó la creación de la Zona Protectora Tivives, la derogatoria de dicho ordenamiento no implica la derogatoria automática del referido decreto. No debe olvidarse que, en última instancia, tanto la Ley N° 4465 -hoy derogada- como el Decreto N° 17023-MAG no son sino desarrollo del contenido del artículo 50 constitucional, de modo que, aún cuando la normativa inmediata que dio fundamento al decreto haya sido sustituida por otra, éste subsiste tanto por haber sido promulgado al amparo de la normativa vigente en su momento, como por tener su último fundamento en el citado artículo constitucional. Por otra parte, el referido decreto no tiene el rango de reglamento ejecutivo de la citada ley, pues carece de alcance normativo (véase el artículo 121 de la Ley General de la Administración Pública). Asimismo, la figura denominada "zona protectora" se encuentra reconocida en otros textos del ordenamiento, que sirven de marco normativo suficiente al **Decreto No. 17023-MAG**, pese a la derogatoria de la Ley No. 4465, Ley Forestal del 25 de noviembre de 1969, o a la declaratoria de inconstitucionalidad del del numeral 71 de la Ley No. 7575, Ley Forestal del 13 de febrero de 1996. Dentro de las disposiciones a que se hace referencia está el numeral 32 de la Ley No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente del 4 de octubre de 1995,

transcrito en el Considerando **IV**. Existen también normas contenidas en convenios internacionales que regulan el tipo de zonas de conservación a las que se hace referencia, entre ellas la **Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Habitat de Aves Acuáticas "Convención de Ramsar"**, suscrita el 2 de febrero de 1971, aprobada por la Asamblea Legislativa mediante Ley No. 7224 del 2 de abril de 1991, y la **Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América**, aprobada mediante Ley No. 3763 del 19 de octubre de 1976. En fin, contrario al criterio externado por la Procuraduría General de la República, la creación y delimitación de la Zona Protectora Tivives tiene su fundamento en el Decreto Ejecutivo N° 17023-MAG, cuya cabida reformó la norma ahora impugnada, decreto que, por las razones dichas, no quedó derogado implícitamente por la derogatoria de la Ley N° 4465 por Ley N° 7575.

**VII.-** En consecuencia, lo que procedente es acoger la acción de inconstitucionalidad planteada y anular el artículo 71 de la Ley N° 7575, Ley Forestal, del trece de febrero de mil novecientos noventa y seis. De conformidad con lo establecido en el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, esta sentencia tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de la vigencia de la norma ahora declarada inconstitucional. Se entiende que queda vigente el **Decreto No. 17023-MAG**, que crea y delimita la Zona Protectora Tivives.

**Por tanto:**

Se declara con lugar la acción. En consecuencia, se anula el artículo 71 de la Ley No. 7575, Ley Forestal del trece de febrero de mil novecientos noventa y seis. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese. Comuníquese a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Luis Paulino Mora M.

Presidente

R. E. Piza E. Luis Fernando Solano C.

Eduardo Sancho G. Carlos M. Arguedas R.

Ana Virginia Calzada M. Adrián Vargas B.

ccg\AVC.