

**C-110-2004**  
**San José, 16 de abril de 2004**

**Licenciado**  
**Renato Sánchez González**  
**Abogado ACOPAC-MINAE**  
**Máster**  
**Rafael Gutiérrez Rojas**  
**Director Área Conservación Pacífico Central**  
**S. D.**

Estimados señores:

Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto, nos referimos a su oficio número ACOPAC-D-1074-2003, de fecha 24 de setiembre de 2003, recibido por este despacho el 3 de octubre del mismo año, en el cual Ustedes solicitan el criterio de este órgano consultivo respecto a "la aplicabilidad de las áreas de protección con respecto a los ecosistemas de humedal del tipo denominado 'LAGUNA'". Concretamente, formulan las siguientes inquietudes:

*¿Cuál es la distancia a aplicar como área de protección de los ecosistemas de humedal de tipo lagunas, tomando en consideración que en el numeral 33 de la Ley Forestal 7575, no se establece la palabra laguna, y que por otro lado se hace una separación en cuanto ha (sic) este tipo de humedal en el Reglamento de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, por lo que no se puede equiparar a los tipos de ecosistemas de humedal descritos en el 33 de la ley forestal?*

*¿Qué una vez establecida esa área de protección, determinar si en la misma es posible establecer algún tipo de desarrollo?*

#### **I.-** **ANTECEDENTES**

En el punto 2 del oficio de referencia, se agrega el fundamento jurídico que sirve de base a la consulta formulada. Allí se indica entre otras cosas:

*“2.1.5.-*

*Para efectos jurídicos, se tendría que aplicar la definición (...) que establece el Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, dado que en éstos momentos es la norma vigente en nuestro ordenamiento jurídico que rige la materia ambiental. [\[1\]](#)*

*2.2.-*

*Que en cuanto a las distancias de protección, zonas de amortiguamiento, áreas de protección y otras aplicables a 'lagunas', propiamente dicho, no existe norma alguna en el ordenamiento jurídico ambiental que nos diga con exactitud cual es la distancia aplicar en el caso de marras.*

*2.5.-*

*Que en la ley forestal N° 7575, en su artículo 33, se establecen las áreas de protección de las nacientes, ríos, quebradas, arroyos, lagos, embalses naturales, embalses artificiales, áreas de recarga y los acuíferos; en cuanto a lagunas no se establece la respectiva área de protección, por lo que **no podríamos aplicar el numeral 33 de la citada norma a eventuales casos, en donde se requiera establecer una (sic) área de protección de los ecosistemas de humedal del tipo laguna .***

*2.6.-*

*Que resumiendo, podemos decir con certeza, y sobre la base de la separación en cuanto a la definición jurídica que se establece en el reglamento de la Ley de Conservación de Vida Silvestre, y que la misma no se contempla en el artículo 33 de comentario supra; que las distancias de las lagunas en cuanto a áreas de protección y/o zonas de amortiguamiento, en nuestra Legislación Ambiental no están determinadas”.*

Posteriormente, el día 21 de noviembre de 2003, este despacho recibió copia del oficio número ACOPAC-OSRAP-698 de fecha 27 de octubre del mismo año, suscrito por el licenciado Gerardo Chavarría Amador, jefe de la sub región de Aguirre- Parrita, y la ingeniera Aimará Espinoza, coordinadora de Fomento del área de conservación del pacífico central (ACOPAC). En ese documento, se concluye:

*“...lo dicho por los señores Bravo, Rodríguez y Picado, concuerda con lo establecido en el inciso c) artículo 33 de la Ley Forestal. O sea que un lago o laguna son sinónimos de embalse natural por lo que el área de protección debe establecerse con fundamento en el artículo 33 inciso c) de la Ley Forestal. Así mismo (sic) se debe tener claro que cualquier vaso de agua (espejo) que se forme en determinada depresión del terreno de forma natural es un embalse natural y corresponde a un ecosistema de tipo humedal y no interesa que para estos efectos el nombre que se asigne. La Ley de Vida Silvestre asigna al MINAE en el artículo 7, inciso h) la función de Administrar, supervisar y proteger los humedales.*

*Referente al otro aspecto consultado, la misma ley prevee (sic) en el artículo 58 de la Ley Forestal, que no podrán invadirse las áreas de protección.”*

II.-

## SOBRE LO CONSULTADO

Las lagunas forman parte de los llamados sistemas lénticos, cuya característica fundamental es el almacenamiento de un volumen importante de agua que carece de un flujo unidireccional permanente. Precisamente, sus aguas quietas propician importantes cambios ambientales que conducen al desarrollo de ecosistemas ampliamente diferentes a los de las aguas corrientes. Dentro de este tipo de sistemas, se hallan, además, las ciénagas, planos inundables, estuarios, embalses y lagos. Estos últimos son definidos como la extensión de agua dulce o salada acumulada en el interior de los continentes, en tanto las lagunas son similares, pero más pequeñas y menos profundas (Ramírez González, Alberto y otro. *Limnología colombiana, Aportes a su conocimiento y estadísticas de análisis*. Primera edición, 1998. Pp. 153 y 154).

De las anteriores consideraciones, se desprende que los lagos y las lagunas presentan características similares. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua (Vigésima segunda edición. [www.rae.es](http://www.rae.es) 29 de marzo de 2004), un lago es una *“gran masa permanente de agua depositada en depresiones del terreno”*. Por su parte, una laguna es un *“depósito natural de agua, generalmente dulce y de menores dimensiones que el lago”*.

Lo anterior adquiere relevancia a los efectos de evacuar su consulta, pues partiendo del hecho de que el artículo 33 de la ley forestal al hacer la declaratoria de áreas de protección no incluye expresamente el término “laguna” dentro de sus supuestos, lo procedente es valerse de los métodos de interpretación e integración jurídica a los efectos de determinar si es posible aplicar a las lagunas la misma zona de protección establecida para los lagos y embalses. El citado artículo dispone:

“Artículo 33.-

Áreas de protección

Se declaran áreas de protección las siguientes:

a) Las áreas que bordeen nacientes permanentes, definidas en un radio de cien metros medidos de modo horizontal.

b) Una franja de quince metros en zona rural y de diez metros en zona urbana, medidas horizontalmente a ambos lados, en las riberas de los ríos, quebradas o arroyos, si el terreno es plano, y de cincuenta metros horizontales, si el terreno es quebrado.

**c) Una zona de cincuenta metros medida horizontalmente en las riberas de los lagos y embalses naturales y en los lagos o embalses artificiales construidos por el Estado y sus instituciones. Se exceptúan los lagos y embalses artificiales privados.**

d) Las áreas de recarga y los acuíferos de los manantiales, cuyos límites serán determinados por los órganos competentes establecidos en el reglamento de esta ley”.

Para fijar el correcto significado del artículo 33 íbid debe tenerse presente el sistema normativo específico del cual forma parte, es decir, que su contenido se determina en función del conjunto de normas que lo complementan, lo que se logra aplicando el método de la interpretación

sistemática (las normas deben interpretarse de acuerdo con el contexto, acorde con el ordenamiento jurídico). [2]

Una interpretación sistemática en un caso como el que nos ocupa, debe necesariamente contemplar el principio consagrado en el artículo 50 de la constitución política, según el cual el Estado está en la obligación de proteger el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Siendo así, la interpretación sistemática de un precepto jurídico que -como sucede con el artículo 33 de la ley forestal- establece la protección de un área determinada en las riberas de los ríos, acuíferos, nacientes, lagos, etc., implica extender esa tutela a favor de otros ecosistemas no contemplados expresamente por el legislador, tal es el caso de las lagunas. Esta interpretación es consecuente con la posición que ha mantenido esta Procuraduría cuando se trata de la defensa y tutela del ambiente. Como ejemplo, se transcribe lo señalado en un reciente pronunciamiento:

*“...en razón del principio de unidad del ordenamiento jurídico y el carácter superior de la Constitución como norma jurídica, toda ley debe ser interpretada, formal y materialmente, de conformidad con ésta, particularmente con sus valores y principios. Es lo que en doctrina se llama el principio de interpretación conforme con la Constitución, que obliga al interprete a optar por aquella interpretación que mejor realice los valores y principios constitucionales y rechazar cualquier interpretación que sea contraria a dichos valores y principios, o contraria a una disposición específica de la Constitución. En el fondo, la interpretación conforme con la Constitución es resultado de la aplicación del método sistemático, esto es, la interpretación según el contexto, que exige que las normas se interpreten como formando parte de un sistema normativo constituido por el conjunto del ordenamiento jurídico, según su jerarquía normativa, y el cuerpo normativo específico del cual forma parte la norma interpretada”.* (Opinión jurídica número OJ-015-2004, de 10 de febrero de 2004).

En efecto, el citado artículo no menciona cuál es el área de protección de las lagunas, pero sí establece que en el caso de los lagos y embalses (naturales o artificiales) ésta es de cincuenta metros “medidos horizontalmente en las riberas”. En ese sentido, según se dijo líneas atrás, los lagos y lagunas están clasificados dentro de un mismo tipo de sistema –el léntico- con lo cual comparten una serie de características que fueron precisamente las que motivaron al legislador a adoptar medidas de protección tendentes a su conservación. Precisamente, ese es un punto importante que se debe aclarar, pues la zona de protección que contempla la ley forestal, y que por medio de la interpretación es posible aplicar también a las lagunas, tiene como propósito evitar la corta o eliminación de árboles alrededor de esos humedales, excepto en aquellos proyectos declarados por el poder ejecutivo como de conveniencia nacional (artículo 34 ibídem) [3]. Por lo demás, las lagunas en su condición de humedales, han sido declaradas de interés público, ello sin dejar de mencionar que nuestro país aprobó la convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de las aves (ley número 7224 de 9 de abril de 1991), con lo cual se vino a reconocer su gran valor económico, cultural, científico y recreativo:

“Artículo 41.-

Interés público

Se declaran de interés público los humedales y su conservación, por ser de uso múltiple, estén o no estén protegidos por las leyes que rijan esta materia”. (Ley orgánica del ambiente, número 7554, de 4 de octubre de 1995)

En cuanto a la consulta acerca de la posibilidad de establecer algún tipo de desarrollo en la zona protegida de las lagunas hay que señalar que, en principio, no puede darse ninguno que implique la tala o eliminación de árboles, de conformidad con lo que establece el numeral 34 de la ley forestal, citado *supra*. Dicho lo cual, debe remitirse a lo que al efecto dispone la ley orgánica del ambiente, ya citada, respecto a los requisitos y actividades que se pueden desarrollar en las zonas costeras y humedales:

“ Artículo 42.-

Delimitación de zonas protegidas

El Ministerio del Ambiente y Energía, en coordinación con las instituciones competentes, podrá delimitar zonas de protección de determinadas áreas marinas, costeras y humedales, las

cuales se sujetarán a planes de ordenamiento y manejo, a fin de prevenir y combatir la contaminación o la degradación de estos ecosistemas.

#### Artículo 43.-

##### Obras e infraestructura

Las obras o la infraestructura se construirán de manera que no dañen los ecosistemas citados en los artículos 51 y 52 de esta ley. De existir posible daño, deberá realizarse una evaluación de impacto ambiental.

#### Artículo 44.-

##### Obligatoriedad de la evaluación

Para realizar actividades que afecten cualquiera de los ecosistemas citados en los artículos 51 y 52 de esta ley o amenacen la vida dentro de un hábitat de esa naturaleza, el Ministerio del Ambiente y Energía exigirá al interesado una evaluación de impacto ambiental.

#### Artículo 45.-

##### Prohibición

Se prohíben las actividades orientadas a interrumpir los ciclos naturales de los ecosistemas de humedal, como la construcción de diques que eviten el flujo de aguas marinas o continentales, drenajes, desecamiento, relleno o cualquier otra alteración que provoque el deterioro y la eliminación de tales ecosistemas”.

Lo anterior, concuerda con lo dispuesto en el artículo 2 inciso c) de la Ley orgánica del ambiente, y con los principios rectores que inspiran la política nacional de humedales en Costa Rica, contenidos en el documento redactado por el MINAE con la colaboración técnica del concejo asesor de humedales y de la unión mundial para la naturaleza (UICN), en febrero del año 2001. Precisamente, el objetivo de esta política es *“fomentar la conservación y el uso racional de los ecosistemas de humedales mediante la acción coordinada de la sociedad y el Gobierno”* [4]:

### **“VII. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLITICA**

#### **1. Principio de Introducción del Componente ambiental**

*En cualquier actividad a realizar en o cerca de un humedal se debe considerar el entorno ambiental en el proceso de toma de decisiones sobre la viabilidad de la obra. Se exige la intervención directa del Estado a través de acciones preventivas y preferenciales.*

#### **2. Principio de Educación Ambiental para la Conservación de Humedales**

*Se considera prioritario impulsar y fortalecer programas de educación formal e informal para la conservación de humedales, dirigidos a todos los sectores de la sociedad, sobre el concepto e importancia de los sistemas de humedales.*

#### **3. Principio de Participación Ciudadana en la Conservación de Humedales**

*Las comunidades locales, pueblos indígenas y organizaciones no gubernamentales, juegan un papel determinante para la conservación de los ecosistemas de humedales. Por lo tanto, se considera que pueden y deben ser parte en la gestión de programas y estrategias de humedales.*

#### **4. Principio de Responsabilidad Compartida**

*La Conservación y uso racional de los humedales es una responsabilidad compartida que requiere la participación de las distintas instituciones/ dependencias de gobierno y de estas, con los ciudadanos.*

#### **5. Principio de Integración**

*La conservación de los Humedales está estrechamente ligada a la protección y uso sustentable de los recursos naturales dentro de la perspectiva de manejo integral (especialmente a nivel de cuenca hidrográfica). La conservación de Humedales deberá ser integrada en planes y programas de desarrollo económico y social del país.*

#### **6. Principio de Solidaridad en la Conservación de Humedales**

*En reconocimiento al espíritu de solidaridad internacional e intergeneracional el Estado Costarricense cooperará en la conservación, protección y uso racional de los sistemas de humedales, para lo cual adoptará las medidas administrativas y legislativas pertinentes. En las zonas limítrofes con Nicaragua y Panamá en donde se comparta la propiedad de ecosistemas de humedales se dará prioridad a su conservación en miras del bienestar de ambos Estados. El Estado Costarricense, velará para que las acciones que se realicen en los humedales dentro de los límites de su jurisdicción no causen daños al ambiente de otros Estados.*

#### **7. Principio de Equidad de Género**

*Las mujeres, hombres, jóvenes, niños y niñas que habitan en áreas de zonas de humedales, desempeñan un papel fundamental en su conservación y uso racional. Las mujeres además son una pieza vital en la educación en materia ambiental de las presentes y futuras generaciones. Por lo tanto, es imprescindible contar con su plena participación en las medidas que sean tomadas por el Estado para generar, modificar e implementar las políticas y legislación sobre humedales.*

#### **8. Principio de Sostenibilidad**

*La democracia, la paz, la erradicación de la pobreza, el respeto a los derechos humanos y en especial a los derechos de los pueblos indígenas y la cooperación internacional, son los pilares fundamentales para alcanzar con eficacia el anhelado desarrollo sostenible, en donde los humedales de Costa Rica sean conservados, protegidos y utilizados racionalmente.*

#### **9. Principio Precautorio**

*Cuando existe peligro, o la posibilidad de daño grave o irreversible en un sistema de humedales, la falta de certeza científica o técnica sobre esta situación, no debe tomarse como fundamento para aprobar la actividad, obra o proyecto. Por el contrario se debe postergar la obra para impedir la degradación de los mismos.*

#### **10. Principio de Distribución Justa y Equitativa**

*Las actividades que se realicen en los humedales, deben procurar mantener el equilibrio natural, las funciones ecológicas del ecosistema y armonizar los intereses de las comunidades con la conservación de estos recursos. El Estado, reconoce las formas de conocimiento tradicional relevantes para la conservación y uso racional de los humedales; por lo tanto velará para que los beneficios que se deriven de los humedales aledaños a las comunidades en donde se haya utilizado su conocimiento tradicional asociado a los mismos sean reconocidos y retribuidos justa y equitativamente”.*

A modo de referencia, cabe agregar que en el proyecto que se tramita en la Asamblea Legislativa número 14.585 que corresponde a la “Ley del Recurso Hídrico” [\[5\]](#), se incluye el concepto de laguna y se establece un área de protección de 50 metros medidos horizontalmente en sus riberas. [\[6\]](#)

### **III.- CONCLUSIÓN**

A partir de la interpretación sistemática del artículo 33 de la ley forestal, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 50 de la constitución política, se concluye que el área de protección que establece el inciso c) de ese numeral, le resulta aplicable a las lagunas. Por lo tanto, en una zona de cincuenta metros medidos horizontalmente en las riberas de las lagunas es prohibido cortar o eliminar árboles.

Por su parte, la delimitación de zonas protegidas con el propósito de prevenir y combatir la contaminación o la degradación de estos ecosistemas, se rige por lo dispuesto en los artículos 42 y siguientes de la ley orgánica del ambiente.

**De Ustedes, con toda consideración,**

**Dr. Julio Jurado Fernández**

**Licda. Gloria Solano Martínez**

JJF/GSM/pcm.

<![endif]>

[1] El decreto ejecutivo número 22545-MIRENEM fue derogado por el decreto número 26435-MINAE, de 1° de octubre de 1997, que es reglamento a la ley de conservación de la vida silvestre.

[2] Al respecto establece el artículo 10 del código civil:  
"Artículo 10.-

1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.
2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere."

[3] Según la definición que establece el inciso m) del artículo 3 de la ley forestal son actividades de conveniencia nacional las "realizadas por las dependencias centralizadas del Estado, las instituciones autónomas o la empresa privada, cuyos beneficios sociales sean mayores que los costos socio-ambientales. El balance deberá hacerse mediante los instrumentos apropiados."  
*(Así reformado por el artículo 114 de la Ley N° 7788 del 30 de abril de 1998)*

[4] El texto completo de este documento puede ser consultado en la dirección electrónica [www.uicn.org](http://www.uicn.org)

[5] Véase pronunciamiento número OJ-262-2003, de 16 de diciembre de 2003, en el cual se analizan las disposiciones de esta iniciativa.

[6] Artículo 3.-

Definiciones

Para los efectos de esta ley se entenderá como:

a).-

(...)

b) (...).

c) (...)

d) (...)

e) Cuerpo de agua o cuerpo receptor: Es todo aquel manantial, zona de recarga, río, quebrada, arroyo permanente o no, lago, laguna, marisma, embalse natural o artificial, estuario, manglar, turbera, pantano, agua dulce, salobre o salada, donde se vierten aguas residuales, según su clasificación.

f) (...)

Artículo 4.-

Naturaleza jurídica de las aguas

Son bienes de dominio público y regulados por la presente Ley:

a) (...).

c) Los vasos de los lagos, lagunas, esteros, humedales y los cauces y desembocaduras de las corrientes, sean permanentes o intermitentes, así como los canales artificiales de drenaje y canales de aprovechamiento de aguas cuando éstos sean aprovechados en beneficio colectivo.

d) (...)

ARTÍCULO 126.-

Áreas de protección del recurso hídrico

Se declaran áreas de protección del recurso hídrico las siguientes:

a) (...)

b) (...).

c) (...)

d) Un área de cincuenta metros medida horizontalmente en las riberas de los lagos y lagunas naturales y embalses artificiales construidos por el Estado y sus instituciones.

e) (...)