

EXP: 00-000806-163-CA

RES: 001007-F-2006

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas del veintiuno de diciembre de dos mil seis.

Proceso ordinario establecido en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, por el **COLEGIO DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE COSTA RICA**, representada por su apoderado general, Eugenio Porras Vargas, ingeniero agrónomo; contra el **ESTADO**, representado por el procurador adjunto, Bernardo Lara Flores. Figura además, como apoderado especial judicial de la parte actora, el licenciado Mario Alberto Sánchez Hernández, vecino de Santo Domingo de Heredia. Las personas físicas son mayores de edad, casados y con las salvedades hechas, abogados, vecinos de San José.

RESULTANDO

1.- Con base en los hechos que expuso y disposiciones legales que citó, la parte actora estableció demanda ordinaria, cuya cuantía se fijó como inestimable, a fin de que en sentencia se declare: *“1. La existencia o bien, la nulidad absoluta de la RESOLUCION R-SINAC-DG-010 del Director General del Sistema Nacional de Areas (sic) de conservación, de las 15:00 horas del 31 de mayo del 2001, publicado en La Gaceta N° 143, del miércoles 26 de julio del 2000, por ser ilegal e inconstitucional y contrario a los artículos, normas y principios ya citados y, consecuentemente, por no ser conforme a derecho y contraria al ordenamiento jurídico. 2.- La inaplicabilidad futura de la resolución R-SINAC-DG-010, por ser contraria al ordenamiento jurídico. 3.- Que se condene al Estado al pago de ambas costas de este proceso.”*

2.- El representante estatal contestó negativamente y opuso las defensas de legitimación ad causam activa y falta de derecho.

3.- La Jueza Rosibel Jara Velásquez, en sentencia no. 817-03 de las 16 horas del 16 de setiembre de 2003, resolvió: *“Se rechaza la excepción de falta de legitimación ad causam activa. Se admite la excepción de falta de derecho. Se declara sin lugar el presente proceso contencioso ordinario. Se condena en ambas costas a la vencida.”*

4.- El apoderado especial judicial del actor apeló, y el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Primera, integrado por los Jueces Elvia Elena Vargas Rodríguez, Joaquín Villalobos Soto y Ana Isabel Vargas Vargas, en sentencia no. 590-2004 de las 14 horas 20 minutos del 30 de noviembre de 2004, dispuso: *“Por las razones expuestas, se rechaza la nulidad de la sentencia de primera instancia y se confirma ésta en todos sus extremos.”*

5.- El licenciado Mario Alberto Sánchez Hernández, en su expresado carácter, formula recurso de casación por razones de fondo. Alega violación de los numerales 81

de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; 6, 11, 129, 166 y 361.2 de la Ley General de la Administración Pública; 1, 2, 4 inciso b), 12, 26, 33 inciso ch) de la Ley Orgánica del Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica y 4 inciso d), 30 al 34 del Reglamento General de la misma Ley Orgánica; 11, 39 y 41, 140 inciso 3) y 18) de la Constitución Política; 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Biodiversidad; 21 de la Ley Forestal.

6.- En los procedimientos ante esta Sala se han observado las prescripciones de ley. Intervienen en la decisión de este asunto la Magistrada Suplente Cristina Víquez Cerdas.

Redacta la Magistrada Escoto Fernández

CONSIDERANDO

I.- El 26 de septiembre del 2000 el ingeniero Eugenio Porras Vargas, en su condición de Presidente del Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica (en adelante el Colegio), interpuso demanda ordinaria contenciosa en contra del Estado. Manifiesta que el acto general impugnado, se concreta en la resolución R-SINAC-DG- 010 del 31 de mayo del 2000 emitida por el Director General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, que es ilegal e inconstitucional por lo que debe anularse y desaplicarse a futuro. La dedujo el 21 de mayo del 2001. En lo medular, indicó, que el legislador creó en la Ley Forestal número 7575 del 13 de febrero de 1996, la figura del Regente Forestal (artículo 21). A este, dijo, se le define como la persona a cuyo cargo estará la ejecución y cumplimiento del plan de manejo, es un profesional en ciencias forestales, deberá ser miembro de aquel Colegio y ostentará fe pública. Por las condiciones antes descritas, refirió, esa actividad solo puede ser llevada a cabo por quienes dispongan de ese perfil. En el numeral de cita, apuntó, se define que las relaciones entre dichos profesionales y el Colegio, así como la Administración Forestal del Estado y las empresas regentadas, se regirá por lo estipulado en la Ley 7575, Ley Orgánica del Colegio de Ingenieros Agrónomos número 7221, el Reglamento de Regencias Forestales (Decreto Ejecutivo 26870-MINAE), y demás normas que regulen su ejercicio. En aquel acto, continua, se pretende regular la actividad de terceros, lo cual viola el Ordenamiento Jurídico pues excede la competencia y potestades otorgadas por este. Esa disposición, arguyó, es ilegal, arbitraria e inconstitucional porque conculca las atribuciones que le han sido otorgadas al Colegio y al Poder Ejecutivo. Aunado a ello, señala vicios en el debido proceso y derecho de defensa cuando se emitió. Con base en este elenco de hechos, solicitó que en sentencia se decretara: 1- la nulidad de la disposición R-SINAC-DG-010; 2- su inaplicación a futuro; 3- el pago de ambas costas a cargo del demandado. La representación estatal contestó de forma negativa e interpuso las excepciones de falta de legitimación ad causam activa y de derecho. En primera instancia se rechazó aquella defensa y se admitió la segunda, se declaró sin lugar y se condenó al perdidoso al pago de las costas. El Tribunal confirmó en todos sus extremos la sentencia apelada.

II.- El accionante interpone recurso de casación por razones de fondo. Invoca **seis motivos. Primero:** acusa infracción de la norma 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Señala, en el punto D del fundamento jurídico de la demanda, indicó quebranto de los principios de legalidad y de regularidad jurídica, ya que en su criterio no existe un órgano denominado “DIRECTOR GENERAL DEL SISTEMA DE ÁREAS DE

CONSERVACIÓN”, no se contempla esa figura en la Ley de Biodiversidad número 7788; solamente en el numeral 22, se evidencia la creación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Expresa, el precepto 23 *ibídem*, establece los órganos del Sistema; sin que contemple aquel cargo. Por su parte, explica, el canon 24 del mismo cuerpo normativo, señala las funciones dentro de las cuales el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, le compete imponer los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las Áreas de Conservación (inciso 8). En el ordinal 26 de esa ley, manifiesta, se crea el cargo de Director Ejecutivo, cuyas funciones son las de materializar esas directrices y decisiones del Consejo. La demanda, dice, se fundamenta en los cánones 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Biodiversidad, aún así, ambas instancias judiciales, sustentan el fallo en el artículo 22 de cita, el cual fue impugnado por la Procuraduría General de la República como inconstitucional. Ante la Sala Constitucional, informa, desde 1998 se tramita una acción en el expediente número 98-006524-007-CO, en donde se cuestionan, los mandatos: 14, 17 inciso 1), 19, 20, 22, 25 apartes 1), 3), 4), 5) y 8), 36, 38 párrafo tercero y 39 de la Ley de Biodiversidad cuyos avisos fueron publicados en los Boletines Judiciales números 212, 213 y 214 del 2, 3 y 4 todos del mes de noviembre de 1998. El quebranto del precepto 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, indica, se produce por su no uso, ya que por la existencia de esa acción, estaban los juzgadores impedidos de dictar el fallo. Por ello, expresa, se deben anular ambas resoluciones. **Segundo:** arguye, error de hecho en la apreciación de la prueba en cuanto al expediente administrativo, se conculcaron los principios de defensa y forma de representar la profesión que le corresponden al Colegio, derivados de los cánones 1, 2 y 12 de la Ley 7221 (LOCIA) y el ordinal 4 inciso d) de su Reglamento (LGLOCIA). Ya que, apunta, para dictar el acto R-SINAC-DG-010, no se llevó a cabo consulta al Colegio, lo que impidió una adecuada, oportuna y efectiva defensa de los intereses de la profesión, respecto de los Regentes Forestales que son miembros de ese Ente. Debe entenderse, menciona, que es un acto general, de carácter normativo (reglamento); por ello, para poder emitirlo debió seguirse lo dispuesto en los artículos 360 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. El que el Colegio tome partido, refiere, se origina en el acto 054-SINAC, como reacción a esta, para criticarla y combatirla. Con el fin de que se discutiera el tema, manifiesta, el 24 de mayo del 2000 recibió un correo electrónico con un borrador del proyecto, donde se le citaba a una reunión el siguiente 26 de mayo del mismo año; sin tener tiempo para revisar a fondo el documento y poder hacer las observaciones. Posterior a ese encuentro, informa, no se le envió ningún proyecto, por el contrario, cuatro días después el Director General del SINAC firmó la resolución que aquí se cuestiona, sin dar la audiencia para manifestarse. Remite en su apoyo a las declaraciones de Cynthia Salas Garita y Luis Fernando Ramírez Ramírez. El error, concluye, radica en estimar que se tuvo conocimiento del contenido del acto y de que le fue conferida la audiencia respectiva al haberse esta omitido según lo establece la ley. Se le impidió una adecuada participación con lo cual dice, se conculcan los principios de cita inicial. **Tercero:** protesta, conculcados los numerales 39 y 41 de la Constitución Política; 361 de la Ley General de la Administración Pública; así como los principios del debido proceso y derecho de defensa, en virtud de que, asevera, en la emisión del acto cuestionado no se cumplió con el procedimiento establecido en la referida Ley General. En esta se instituye, afirma, un cauce de naturaleza formal y obligatorio para la Administración, cuando se trata de la elaboración de disposiciones de carácter general, sin importar el nombre que se le de en el caso concreto de “*resolución*”, y que el fin sea de “*dictar las siguientes directrices para la*

entrega y empleo de guía y placas plásticas para el transporte de madera”, ya que lo importante para definir el tipo de acto es el contenido; que en el particular, es de carácter normativo con efectos externos. No se le concedió, sostiene, la oportunidad de manifestarse tal y como lo estipula el precepto 361.2 de la Ley General de la Administración Pública, donde se establece una audiencia prescindiéndose del trámite sin que en el anteproyecto se justificara la omisión por razones de interés público o urgencia. Alega, en virtud de que uno de los fundamentos del principio que invoca transgredido es que las actuaciones de la Administración que puedan afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, debe respetarse la ley para evitar arbitrariedades. Entonces, aduce, una actuación fuera del marco legal, es arbitraria y contraria al Ordenamiento Jurídico. El quebranto a las normas citadas, reafirma, se produce porque no se le dio audiencia correspondiente, y por ende constituye un vicio que califica de nulidad absoluta, lo cual no fue decretado por el Juzgado ni por el Tribunal. **Cuarto:** indica, se han vulnerado los cánones 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Biodiversidad; 11 de la Constitución Política; 6, 11, 129 y 166 de la Ley General de la Administración Pública. En razón de que, dice, el Ad quem, cuyo criterio al respecto transcribe, al definir la estructura de la Administración Forestal del Estado y las funciones, del Director General del SINAC, acude al Decreto Ejecutivo número 24652-MIRENEM; sin embargo, fue derogado implícitamente por la Ley de Biodiversidad que además de posterior, es de rango mayor, en el tanto crea el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Reproduce en su apoyo los numerales 22, 23, 24 y 26 de esa normativa. Así refiere, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (en adelante Sistema), integra las competencias en materia forestal con el fin de dictar las políticas y ejecutar los procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales. De igual forma, señala, la Administración Forestal del Estado debe ejercer sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Dentro de esta, apunta, se encuentra el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (en adelante Consejo) a quien le corresponde entre otros, definir las políticas y estrategias relacionadas con la consolidación y el desarrollo de las zonas protegidas estatales así como supervisar su manejo, establecer lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las Áreas de Conservación, además de cualesquiera otras funciones necesarias para cumplir con los objetivos de las leyes relacionadas con el trabajo que realiza el Sistema. El Director Ejecutivo, menciona, solo debe ejecutar las directrices y decisiones del Consejo, ya que en virtud de la derogatoria, el cargo de Director General de Áreas de Conservación, no existe, con lo cual, no puede emitir disposición alguna. Ahora bien, refiere, si se interpreta que ese puesto equivale al de Director Ejecutivo actual, tampoco podría emitir resoluciones, toda vez que, conforme al artículo 26 de cita, a él solo le corresponde ejecutarlas. También se violentan por desaplicación, manifiesta, los numerales 11 de la Constitución Política, 11 y 129 de la Ley General de la Administración Pública; los cuales transcribe para luego indicar que allí se puede apreciar que para que la Administración pueda actuar, es necesario que legalmente esté habilitada para ello. En el particular, considera, dicho requisito no existió, ya que tal y como se dijo con anterioridad, el único que puede emitir directrices es el Consejo Nacional de Áreas de Conservación. El acto cuestionado no fue emitido por el órgano competente, tal y como se introdujo con la reforma a la Ley de Biodiversidad; así como tampoco por el funcionario designado al momento de dictarlo. Insiste en que pese a que la figura del Director General es inexistente, por lo tanto, el competente es el Consejo Nacional de Áreas de Conservación. El Tribunal, en su criterio, desaplicó aquella

normativa al no declarar la nulidad de la resolución cuestionada. De igual forma, advierte, el precepto 6 de aquella Ley General se ha visto conculcado por inaplicación al no respetarse la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo; según la cual, las leyes y los actos con valor de ley están por encima de los decretos ejecutivos y demás actos administrativos, generales o particulares, normativos o no. **Quinto:** asevera, se infringe el canon 361.2, en relación con el 129 y se desaplica el precepto 166 todos de la Ley General de la Administración Pública, el primero impone la obligación de conceder audiencia por 10 días a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo; el segundo refiere a la competencia que deben tener el órgano y el servidor emisor del acto para que este sea válido; lo que refuerza con el último de los preceptos citadas, el cual habla de la nulidad absoluta a falta de alguno de los elementos constitutivos del acto administrativo. En el particular, refiere, por tratarse de un procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, como lo es el decreto impugnado, se debe cumplir con el procedimiento impuesto en los artículos 361 a 363 de la Ley General de la Administración Pública. Cita doctrina en su apoyo. El presupuesto objetivo de la obligación que allí se consigna, en su criterio, es la de formular un acto de carácter general; siendo el sujeto activo de la obligación, la Administración y el pasivo la entidad representativa de intereses de carácter general o corporativo. Entonces, asevera, si la competencia para emitir el acto la tiene el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, a este le incumbe dar la audiencia de los proyectos, de disposiciones generales, como requisito esencial para su emisión. Y erran el Tribunal y el Juzgado, afirma, al haber tenido por cumplido ese requisito, en virtud de los cuestionamientos presentados por el Colegio ante el SINAC contra una resolución previa (054-SINAC). Lo cierto, dice, es que sobre el acto impugnado nunca se le confirió audiencia. Es más, sostiene, cuando se hicieron las observaciones a aquella resolución, no existía o por lo menos no tenían conocimiento de proyecto alguno, que luego se convirtió en decreto y ahora se impugna. La infracción del numeral 361.2 de la Ley General de la Administración Pública, manifiesta, se da por su falta de aplicación, en virtud de que no se le otorgó la audiencia para pronunciarse respecto del proyecto que se convertiría en la resolución R-SINAC-DG-010. En esa misma línea el precepto 129 citado por no cumplirse con los trámites sustanciales previstos en el ordenamiento y el canon 166 de marras, también por inaplicación al no haberse decretado la nulidad absoluta. **Sexto:** sostiene, se han quebrantado los mandatos 140 incisos 3) y 18) de la Constitución Política; 21 de la Ley Forestal; 26, 33 aparte ch) y 4 acápite b) todos de la Ley Orgánica del Colegio de Ingenieros Agrónomos, así como 30 a 34 del Reglamento, del principio de potestad reglamentaria y de la interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio de esa actividad. La resolución que cuestiona, alega, fue dictada por un órgano incompetente, sin potestad reglamentaria, sea el Director General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación; así se han vulnerado los principios constitucionales de reglamentación de las leyes y el de legalidad. Según el numeral 21 de la Ley Forestal, arguye, las relaciones entre los Regentes Forestales y el Colegio; así como entre ellos y la Administración Forestal y los regentados, se regulará por lo estipulado en esa ley, su reglamento, la del Colegio y el respectivo decreto ejecutivo (Reglamento de Regencias Forestales), el Código de Ética Profesional y demás normas que regulan el ejercicio profesional de la regencia forestal. De allí que, reitera, el competente para reglamentar las actividades de aquellos regentes, es el Colegio y también el Poder Ejecutivo, al que le corresponde reglamentar las leyes. Se afecta a los regentes, agremiados del Colegio al que no se le dio participación. El Ad quem, dice, trata en su sentencia de justificar el acto

cuestionado; es claro que, aparte de ser emitido por un órgano inexistente, tiene un contenido ilícito ya que pretende regular los informes de regencia, de los certificados de origen; lo cual solo puede hacerse por disposición del Colegio o en el Reglamento de Regencias. De este modo, en su criterio viola el ejercicio de la potestad reglamentaria. En este sentido, expresa, el precepto 23 del Reglamento a la Ley Forestal, establece y autoriza la posibilidad que ostenta el regente de modificar el plan de manejo en las circunstancias ahí descritas (disminuir el impacto en el ambiente). Contrario a ello, la resolución impugnada, establece que las transformaciones requieren aprobación de la Administración Forestal del Estado, de tal forma que se está estableciendo un requisito no consignado en el Reglamento a la Ley Forestal ni en el de Regencias Forestales, con lo cual se modifica lo dispuesto en esas disposiciones. Es irrazonable y desproporcionado, señala, que ante la ausencia de algún requisito, no se le brinde la oportunidad al interesado de subsanar el error, la omisión, el defecto o el requisito, sino que se le obligue a tramitar una autorización de aprovechamiento ya sea de árboles en terreno de uso agropecuario sin bosque o un plan de manejo. Esto es contrario, apunta, a lo dispuesto en los cánones 28 y 31 de la Ley Forestal, lo que detalla desde esa perspectiva y al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio de la potestad reglamentaria, ya que se debe respetar el orden jerárquico. Este principio regula la actividad de la Administración, *“es todavía mucho más imprescindible, en los casos en los que la actuación de la administración se incorpora e innova el ordenamiento jurídico, adquiriendo esas actuaciones vigencia general y, aún más vinculatoriedad para todos”*. Por ello lo resuelto del Director del Sistema Nacional Áreas de Conservación, menciona, es arbitraria en el ejercicio de la potestad reglamentaria; situación que mantiene el Tribunal al no declarar la nulidad del acto, en virtud de que este altera algunas de las disposiciones establecidas por el Poder Ejecutivo en uso de su atribución, de manera específica, se pretende regular una actividad por un ente ajeno y mediante un mecanismo no idóneo en cuanto a la autorización a los regentes forestales. Reitera los argumentos expuestos en agravios anteriores.

III.- Respecto del **primer** cargo. Es cierto que ante la Sala Constitucional se tramitaba la acción número 98-006524-007-CO, razón por la cual no se podía dictar sentencia, por tanto no debieron los juzgadores de instancia pronunciarse sobre el particular. Sin embargo, ese Órgano en voto 9563 de las 16 horas 06 minutos del 5 de julio del 2006, declaró sin lugar la acción, que se había interpuesto contra los artículos 14, 17 inciso 1), 19, 20, 22, 25 incisos 1), 3), 4), 5), 8), 36, 38 párrafo tercero y 39 de la Ley de Biodiversidad, número 7788 del 30 de abril de 1998. Aunque en tesis de principio no debió el Ad quem fallar antes de que se emitiera esa resolución; lo cierto es que al haberse rechazado la acción interpuesta, a nada conduciría que esta Sala anulara y devolviera el expediente, siendo que no hubo ningún cambio normativo. Aunado a ello, no se ha dado menoscabo al principio del debido proceso, con lo cual no se ha dejado a ninguna de las partes en estado de indefensión. Es por lo expuesto que el agravio deberá rechazarse.

IV. - El A quem concluyó que el acto que se cuestiona no es de alcance general, ya que no afecta entidades representativas de intereses generales o corporativos y en virtud de ello, no se aplica el numeral 361.2 de la Ley General de la Administración Pública. Según fundamentó ese órgano decisor, es el Ordenamiento Jurídico el que impone la relación jerárquica entre las dependencias del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, de allí explica, la supeditación que tienen las Direcciones Nacionales de Áreas de Conservación a

la Dirección Superior de Recursos Naturales. Entonces, la relación entre ellas se rige por los ordinales 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública, es decir, sus actos atañen a lineamientos o directrices. De tal forma, colige, que por tratarse de relaciones interorgánicas derivadas del vínculo de dirección, resultan incuestionables para los particulares, y estos carecen de legitimación para impugnarlas. Por esta razón, se encuentra la Administración excusada para escuchar ponencias sobre el particular. Además sostuvo, que lo establecido en la disposición impugnada está respaldado en la Ley Forestal, su Reglamento y en el Decreto Ejecutivo número 26870-MINAE, que regulan lo atinente a los regentes forestales. La secuencia normativa utilizada, lleva el siguiente lineamiento. En los artículos 5 y 6 de la Ley Forestal se establece que el órgano rector de la Administración Forestal del Estado es el Ministerio de Ambiente y Energía, y se indica la estructura organizativa y sus competencias. En el numeral 3 del Reglamento a esa ley, se prevé que esa Cartera, debería ejercer su función a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Allí se impuso que las funciones del Director del Sistema, serían las designadas en el entonces vigente Decreto Ejecutivo 24652- MIRENEM del 3 de octubre de 1995. El ordinal 11 de este último acto, definía quienes formaban parte del SINAC, sea: el Director Superior de Recursos Naturales, de quien dependían las Direcciones Forestales, las Direcciones Regionales conformadas como Áreas de Conservación, Vida Silvestre y Parques Nacionales. La competencia de aquel Director era la de la coordinación superior técnica sobre las Áreas de Conservación, con el fin de garantizar las metas propuestas. Dentro de las funciones que se le otorgaron, estaba la de emitir directrices.

V.- En primer término, resulta importante definir si en la especie el acto impugnado, sea el R-SINAC-DG-010 emitido por el Director General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, independientemente de su denominación, es una directriz. El poder de dirección es la facultad de orientar y guiar la acción de otro órgano, pero no sus actos, imponiéndole metas y los tipos de medios que ha de utilizar para realizarlas y así lograr la satisfacción de los intereses públicos. Cabe señalar, que este poder se ejerce a través de diversos instrumentos, como por ejemplo, la directriz, que consiste en un acto general, destinado a regular ciertas relaciones entre la misma Administración, cuyo contenido es un conjunto de orientaciones o definiciones de política, para el cumplimiento de fines públicos. Es este el lineamiento que sigue la Ley General de la Administración Pública en sus preceptos 99 y 100. Las directrices no integran el ordenamiento jurídico, puesto que no son normas, ni forman parte la jerarquía de las fuentes del Ordenamiento Jurídico Administrativo (artículo 6 de la Ley de referencia), por lo que su infracción no produce la nulidad del acto concreto, sino la sanción disciplinaria del funcionario que falta a ellas, a tenor del numeral 100 ibídem, que a la letra expresa: *“1. Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falta a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar la inobservancia. 2. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias. 3. El órgano director tendrá también potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados.”* Según el concepto transcrito, a pesar de que en el acto cuestionado expresa que su intención es dictar directrices, su contenido no corresponde a tales. Resulta más bien, una especie de manual o un instructivo que regula y detalla paso a paso, los órganos que deben intervenir y los

trámites puntuales para la entrega y empleo de guías y placas plásticas en el transporte de madera, dentro de lo que se incluye, por ejemplo, el diseño de las boletas de autorización y quién debe firmarlas, así como las condiciones que han de cumplir necesariamente los informes que emitan los regentes forestales o los certificados de origen. Incluso, el acto contiene requerimientos hacia los regentes forestales que contravienen lo previsto en el Reglamento a la Ley Forestal, tal es el caso del apartado 1.2.1.11, el cual establece: *“Las modificaciones al plan de manejo a las que se refiere el artículo 23 inciso 4 del Reglamento a la Ley Forestal... solo podrán ejecutarse en el campo una vez que se haya aprobado por la AFE (previa inspección del campo) mediante resolución administrativa que modifique la resolución original...”*. Es claro que, lo pretendido fue introducir también condiciones que no están enmarcadas en el Reglamento. Eso está fuera del alcance de la potestad de dirección. Se concluye entonces que lo impugnado no es un conjunto de directrices, sino un acto general, cuyo contenido va más allá de las relaciones internas entre órganos de la Administración, para tener incidencia en los administrados.

VI.- Aclarada la naturaleza del acto cuestionado, la Sala opta por conocer en primer término, el **cuarto agravio** formulado por el casacionista, al versar sobre uno de sus elementos esenciales, cual es la competencia del órgano que lo emitió. Considera el recurrente, que el Decreto 24652-MIRENEM fue derogado implícitamente por los cánones 22 al 26 de la Ley de Biodiversidad. Sobre este particular resulta trascendental hacer un análisis de las normas que están vinculadas. El artículo 5 de la Ley Forestal de 1996 estipula que la Administración Forestal del Estado, estará a cargo del Ministerio del Ambiente y Energía; la estructura de su manejo prevé, se rija por lo estipulado en el Reglamento a esa ley. En este, en el numeral 3 se crea el Sistema Nacional de Áreas de Conservación y el cargo de Director General. Se indican, además, las atribuciones de este funcionario, remitiendo a lo estipulado en el Decreto de cita. En 1998, se promulgó la Ley de Biodiversidad, la que de nuevo trae a colación al Sistema como ente rector en materia de Administración Forestal del Estado. En el ordinal 23 ibídem se crea como parte del SINAC el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, que según indica el precepto 24 siguiente, está conformado entre otros por un Director Ejecutivo, quien funge como su secretario. Entonces, corresponde de previo hacer un estudio de cada una de las figuras con el fin de determinar si incumben al mismo cargo o por el contrario, si son distintos. El Director General al cual hace referencia el Reglamento a la Ley Forestal, remite en su canon 3 al puesto de Director Superior de Recursos Naturales descrito en el Decreto; lo que evidencia que se refieren a un mismo cargo o puesto. La duda surge respecto de las funciones otorgadas por la Ley de Biodiversidad al Director Ejecutivo (artículo 26); allí se instituye que será el responsable de ejecutar la directrices y decisiones del Consejo Nacional de Áreas de Conservación, así como supervisar y dar seguimiento a los reglamentos, políticas y directrices emanadas en la materia. El numeral 25 de la Ley de Biodiversidad, enumera las funciones que va a tener ese Consejo, entre otras señala: supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las Áreas de Conservación; coordinar la elaboración y actualización de la estrategia nacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad; definir las estrategias y políticas relacionadas con la consolidación y el desarrollo de las áreas protegidas estatales, así como supervisar su manejo; dictar los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las Áreas de Conservación; otras funciones necesarias para cumplir con los objetivos de la ley. Por otro lado el Decreto le daba

competencia al Director para ejercer la coordinación superior técnica sobre las Áreas de Conservación, así como emitir directrices para la elaboración de los planes operativos regionales, velar por su aplicación y ejecución. Entonces, basta hacer una lectura de las potestades dadas al Consejo para reconocer que lo que se había recargado en el Director General, hoy día le compete al Consejo Nacional, de tal forma que la Ley de Biodiversidad lo que hizo fue eliminar ciertas potestades de aquel, sometiéndolo a un órgano superior y trabajando en función de este en cuanto a los acuerdos que allí se tomen. Tanto así, que la ley le otorga al Consejo la potestad de emitir directrices y al Director la obligación de velar porque estas se cumplan. Bien se puede afirmar que la Ley de Biodiversidad deja sin efecto la figura del Director General y crea la del Director Ejecutivo. Esta normativa es muy específica en determinar las funciones que le atribuye a cada órgano que conforma el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. No cabe ninguna duda que la coordinación y el planteamiento de políticas en el tema, está dado al Consejo, quien es el encargado de emitir la directriz sobre la entrega y empleo de guías y placas plásticas para el transporte de maderas. Según lo expuesto, lleva razón el recurrente en su alegato, y lo impugnado es nulo por ser disconforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, ya que no fue dictado por el órgano competente y el servidor designado al momento de emanarlo (artículos 128 y 129 de la Ley General de la Administración Pública). En este sentido, una vez más se acude al canon 166 de la misma ley, que impone la nulidad absoluta, por ser un vicio insubsanable. Acorde a lo razonado, este agravio deberá acogerse, lo cual torna innecesario conocer de las otras alegaciones formuladas.

VII.- Con base en lo analizado, deberá declararse con lugar el recurso. Se anulará la sentencia del Tribunal. Fallando por el fondo se revocará la del Juzgado en cuanto acoge la excepción de falta de derecho interpuesta por el demandado, para en su lugar rechazarla. En consecuencia, se declarará procedente la demanda, y por ende la nulidad absoluta de la resolución R-SINAC-DG-010 de las 15 horas del 31 de mayo del 2000, emitida por el Director General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Se impondrá el pago de ambas costas del proceso a cargo del Estado. (Artículos 103 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 221 del Código Procesal Civil).

POR TANTO

Se declara con lugar el recurso. Se anula la sentencia del Tribunal. Fallando por el fondo se revoca la del Juzgado en cuanto acoge la excepción de falta de derecho interpuesta por el demandado, para en su lugar rechazarla. En consecuencia, se declara procedente la demanda, y por ende la nulidad absoluta de la resolución R- SINAC-DG-010 de las 15 horas del 31 de mayo del 2000, emitida por el Director General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Son ambas costas del proceso a cargo del Estado.

Anabelle León Feoli

Luis Guillermo Rivas Loáiciga

Óscar Eduardo González Camacho

Carmenmaría Escoto Fernández

Cristina Víquez Cerdas

KSANCHEZ

