

Exp: 05-010758-0007-CO

Res. N° 2007003923

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas y dos minutos del veintiuno de marzo del dos mil siete.

Acción de inconstitucionalidad promovida por José Francisco Alfaro Carvajal, mayor, casado, abogado, cédula de identidad número 1-518-468, vecino de Concepción de San Rafael de Heredia; contra los artículos 27 y 28 de la Ley Forestal número 7575 de 13 de febrero de 1996, así como los artículos 90 y 91 de su reglamento, Decreto Ejecutivo número 25721-MINAE de 17 de octubre de 1996. Intervino también en el proceso Ana Lorena Brenes Esquivel, en representación de la Procuraduría General de la República.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las diez horas quince minutos del veintidós de agosto del dos mil cinco, (folios 1 a 3), el accionante solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 27 y 28 de la Ley Forestal número 7575 de 13 de febrero de 1996, así como los artículos 90 y 91 de su reglamento, decreto ejecutivo número 25721-MINAE de 17 de octubre de 1996, por estimarlos contrarios a los artículos 46 y 50 de la Constitución Política, ya que permite una tala irrestricta de árboles por el hecho de no calificar como nativos o autóctonos de una zona, a pesar de que puedan estar desempeñando una función de importancia desde el punto de vista de la protección de los recursos hídricos y del equilibrio ambiental y ecológico. Indica que el artículo 27 de la Ley Forestal y artículos 90 y 91 de su reglamento, permiten la corta de cualquier árbol cuando están en terrenos de uso agropecuario y sin bosque, con una simple autorización del Consejo Regional Ambiental o de la Municipalidad hasta un límite de veinte árboles. Si se requiere cortar más de veinte árboles un profesional en ciencias forestales debe dar fe de que no son parte de un bosque para que se de la autorización. La misma ley forestal en el artículo tercero inciso d), define al bosque como: al ecosistema nativo u autóctono que ocupa una superficie de dos o más hectáreas que cubran más del 70% de esta superficie y donde existan más de 60 árboles por hectárea, por lo que los cipreses no se consideran parte de un bosque, por no ser nativos o autóctonos. Por otro lado, indica que el artículo 28 de la Ley Forestal permite la tala de árboles sin permiso de corta, cuando se consideran que dichos árboles son parte de plantaciones forestales o que fueron plantados individualmente. Al denunciarse a la Municipalidad la corta de los cipreses, se alega que no pueden hacer nada, ya que el ciprés se puede cortar libremente, sin ningún control ni limitación. Refiere el accionante que por constituir este tipo de árboles verdaderos bosques en esta zona, su

eliminación está llevando a la desertificación de las montañas y atenta contra el recurso hídrico, no solo de los habitantes del lugar, sino de una gran parte de los del Valle Central. Solicita que se declare con lugar la acción.

2.- Por resolución de las diez horas y treinta y cinco minutos del treinta de agosto del dos mil cinco, se previno al accionante precisar los fundamentos de impugnación (folio 4).

3.- Por escrito presentado el 2 de setiembre del 2005 el accionante cumple con la prevención señalada, indicando que el artículo 27 de la Ley Forestal ha abierto un portillo para que se de la tala en terrenos que no se consideren plantaciones forestales y que sean terrenos de uso agropecuario y sin bosque de cualquier cantidad de cipreses u otros árboles no autóctonos, al permitir la corta de más de diez árboles por inmueble, con la sola autorización de la Administración Forestal del Estado, sin considerar las consecuencias ambientales que se pueden dar con la tala. El no considerar las implicaciones geológicas, hídricas, ambientales que pueda llevar la tala de cipreses en el área montañosa del norte de Heredia y que no forman parte de áreas protegidas, ya sea que se alegue que son terrenos agrícolas o plantaciones forestales, para así talar sin mayores complicaciones, ha llevado a que en casi todos los casos donde se ha talado los cipreses, los terrenos han quedado sin árboles, ya que se ha hecho la tala con el único objetivo de dejar el terreno totalmente limpio de cualquier cobertura arborícola y así sea apto para construcciones de edificaciones habitacionales, industriales o hoteleras y no con el fin de sustituir las especies no autóctonas por especies nativas. Reitera la solicitud de que se declare con lugar la acción.

4.- A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que proviene del hecho de procurar la protección del ambiente y del balance ecológico, materias a las que la reiterada jurisprudencia de la Sala ha calificado como propias de los intereses difusos a los que alude el ordinal 75, párrafo segundo, de la Ley que la rige.

5.- Por resolución de las diez horas cuarenta y nueve minutos del catorce de setiembre del dos mil cinco (visible a folio 10 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y al Ministerio del Ambiente y Energía.

6.- La Procuraduría General de la República, Ana Lorena Brenes Esquivel, rindió su informe visible a folios 15 a 37. No se objeta la legitimación del accionante. En cuanto al fondo considera cuestionable el concepto de bosque previsto en el artículo 3 inciso d) de la Ley Forestal que limita esos ecosistemas a las especies nativas o autóctonas. Si bien admite el hecho de que los árboles de ciprés del norte de Heredia no son nativos, estima aún así que estos

cumplen una importante función biológica, a la vez que generan belleza escénica, que es un componente del equilibrio ambiental y ecológico. No considera que el artículo 27 citado posea vicios de inconstitucionalidad, en tanto la corta prevista en esa norma requiere la autorización de los órganos competentes y ha de entenderse que se trata de terreno de uso agropecuario sin bosque. En todo caso, la norma es complementada por los artículos 33 y 34 ibidem, que prohíben la corta de árboles, sin distingo de especie nativa o exótica dentro de las áreas de protección. No obstante, estima que del artículo 28 cuestionado sí se pueden generar efectos devastadores, por lo que solicita a la Sala hacer una interpretación para indicar que la corta de árboles sembrados -sean nativos o no- sí precisa de autorización cuando pueda afectar los bienes naturales y culturales donde han prestados funciones ecológicas a través de los años y que esa autorización debe ser limitada, proporcional y razonable. Con respecto al artículo 90 del Reglamento, considera que se aparta del precepto legal que circunscribe la autorización en terrenos agropecuarios (sin bosque), lo cual puede causar efectos inconvenientes en los recursos naturales. Por tanto, solicita realizar una interpretación correctiva o en su defecto declararlo inconstitucional, pues los terrenos sin bosque pueden ser de aptitud forestal y requieren la necesidad de reforestarlos en caso de que tengan mantos acuíferos. Finalmente, en cuanto al artículo 91, en el tanto la norma prevé un permiso o autorización, no aprecia vicio de inconstitucionalidad.

7.- Por escrito presentado por Jorge Steinworth Jiménez (folio 38), solicita que se le tenga como coadyuvante pasivo en esta acción, toda vez que considera que su padre desde 1928 ha sembrado ciprés en la zona, esta actividad ha sido exitosa en la zona y se ha vuelto una tradición. Nunca se ha afectado las nacientes de agua, ni se le ha causado algún daño por la deforestación, ya que la madera suplida por estos cultivos de ciprés le quita la presión al bosque natural. Argumenta que hoy en día, decir que la libre cosecha de madera de ciprés pone en peligro las fuentes de agua es ignorar los hechos históricos, ya que son las plantaciones de ciprés, las que protegen el bosque natural alrededor de las mismas. Mientras las siembras de ciprés sean rentables, éstas se renuevan constantemente, como sucede con cualquier otra cosecha agrícola. Poner restricciones a esta y a cualquier otra cosecha, pone en serio peligro su renovación, y en consecuencia lleva a la extinción del producto. Condicionar la cosecha a los productores de madera es una odiosa discriminación con respecto a los otros agricultores de árboles a los que no se les imponen restricciones. Señala que el accionante sólo pretende interferir la cosecha de madera, pero no comenta nada acerca de los demás agricultores de árboles. Prohibir la cosecha de ciprés o de cualquier otro producto de árboles sembrados, o

condicionarla a algún tipo de permiso deja al agricultor con la certeza de su justa remuneración a su trabajo.

8.- Por escrito presentado por Jaime Sotela Montero y Marco Quesada Acuña, en su condición Presidente y I Vicepresidente de la Junta Directiva de la Asociación Cámara Costarricense Forestal, solicitan que se les tenga como coadyuvantes pasivos en esta acción, toda vez que consideran que según la Ley Forestal, artículo 3, inciso f, plantación forestal se define como: "terreno de una o más hectáreas, cultivado de una o más especies forestales cuyo objetivo principal, pero no único, será la producción de la madera". La Cámara Forestal, respalda que una plantación forestal se concibe como un cultivo forestal, por ende establecido de manera artificial en terrenos de aptitud preferentemente forestal, utilizando especies nativas y/o exóticas, con diferentes propósitos, entre ellos la producción forestal. Se entiende como producción forestal aquella actividad agrícola con el objetivo de producir y vender madera. Las actividades de manejo de las plantaciones, en periodo de cosecha aparte de mejorar las condiciones de los árboles, también mejoran significativamente las condiciones del sitio, siendo fundamentales en el control de la erosión, escorrentía superficial y la aparición del sotobosque. Las buenas prácticas de manejo silvicultural donde se incluyen árboles que se extraen bajo fundamento técnico y periódicamente en una plantación forestal, generan un efecto directo en la conservación de los suelos a causa de sus efectos a posteriori con la aparición de individuos pioneros en el soto bosque, lo que establece un favorecimiento al establecimiento de cobertura vegetal. Los árboles de ciprés han sido plantados como parte de proyectos de reforestación, con diferentes objetivos entre ellos el aprovechamiento y venta de madera. La plantación forestal queda de manifiesto ser un sistema artificial y el bosque un ecosistema en estado natural. Los beneficios socioeconómicos y ambientales de una plantación ambiental son: generar una serie de servicios ambientales entre ellos, mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, protección del agua, protección de la biodiversidad y protección de ecosistemas. También la generación de empleo por los distintos tratamientos necesarios para mantener las plantaciones y el proceso maderero. La falta de plantaciones trae efectos negativos como el faltante de madera necesaria para el mercado nacional, y por ende la necesidad de traer de otros países esta misma, generando gastos al país. La acción de inconstitucionalidad planteada, conlleva un detrimento refiriéndose a la inversión del Estado a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. La Ley Forestal fomenta las plantaciones forestales, en su artículo 28. El libre derecho de corta de árboles provenientes de plantaciones forestales, es necesaria para dar seguridad jurídica y económica en esta inversión. También la Procuraduría de la República en fecha 10 de octubre

del 2005 indicó que los terrenos sin bosque pueden ser de aptitud forestal y requieren la necesidad de reforestarlos en caso de que tengan mantos acuíferos, esto es claramente un fomento a esta actividad tanto para el beneficio de uno como el de todos, por ejemplo en el cuidado de los mantos acuíferos. Concluye que las buenas prácticas de manejo silvicultural donde se incluyen los árboles que se extraen bajo fundamento técnico y periódicamente en una plantación forestal, generan un efecto directo en la conservación de los suelos a causa de sus efectos a posteriori con la aparición de individuos pioneros en el sotobosque, lo que favorece al establecimiento de cobertura vegetal.

9.- Por escrito presentado por Raúl Solórzano Soto, en su condición de Director Superior del Sistema Nacional de Areas de Ministerio de Ambiente y Energía, solicita se le tenga como coadyuvante pasivo en esta acción, toda vez que considera que la Administración Forestal del Estado es del criterio que en los documentos de la Procuraduría General de la República se confunden algunos conceptos, contenidos en la Ley Forestal en el Artículo 3, incisos d, f y h. Bosque: "ecosistema nativo o autóctono, intervenido o no, regenerado por sucesión natural u otras técnicas forestales, que ocupa una superficie de dos o más hectáreas, caracterizada por la presencia de árboles maduros de diferentes edades, especies y porte variado, con uno o más doseles que cubran más del setenta por ciento de esa superficie y donde existan más de sesenta árboles por hectárea de quince o más centímetros de diámetro a la altura del pecho (DAP)". Plantación Forestal: "terreno de una o más hectáreas, cultivado de una o más especies forestales cuyo objetivo principal, pro no único, será la producción de la madera". Sistema Agroforestal: "forma de usar la tierra que implica la combinación de especies forestales en tiempo y espacio con especies agronómicas, en procura de la sostenibilidad de sistema". La existencia de plantaciones forestales y árboles individualmente plantados obedecen a una decisión productiva y económica de sus propietarios, sean personas físicas y/o jurídicas. Es evidente que los árboles de Ciprés, como los de otras especies localizados en diferentes zonas del país, han sido plantados como parte de programas de fomento al cultivo de árboles que el Estado costarricense ha venido implementando por espacio de más de treinta años, con el propósito de producir madera y así disminuir la presión sobre los bosques naturales. La producción de árboles tanto frutales como maderables, pueden tener efectos beneficiosos en la protección de los suelos, abastecimiento de los mantos acuíferos y hasta la belleza escénica. La necesidad de mantener los incentivos a este tipo de actividades es esencial por la poca cantidad de hectáreas sembradas en el país (apenas 54.000), las cuales deben proveer a la industria maderera del país, sin embargo, no es suficiente y la explotación y el gasto de estos es muy

grande. El fomento de la actividad de siembra de árboles madereros es muy importante en el país y concluye pidiendo la desestimación de la acción de inconstitucionalidad.

10.- Por escrito presentado por Maximiliano Koberg Van Patten y Jhonny Méndez Gamboa en su condición de representantes de la Junta Directiva de la Oficina Nacional Forestal, solicitan se les tenga como coadyuvantes pasivos en esta acción, toda vez que consideran que es una falacia y la aseveración del accionante debe reputarse como temeraria. Comenta que con solo leer su introducción la Sala debió haberla rechazado de plano. Si eso estuviere sucediendo sería de dominio público y el MINAE hubiera intervenido por la gravedad de una situación que es ajena a la realidad. Sólo se han aprovechado los árboles sembrados individualmente los cuales están ubicados fuera de las áreas de protección del artículo 33 de la Ley Forestal. Lo sorprendente para ellos es la opinión de la Procuraduría General de la República, la que según su opinión, denota un análisis a la ligera, inconsulta desde la óptica técnica y carente de un estudio integral de las normas correspondientes. Si una persona transgrede lo dicho en el artículo 33 de la Ley Forestal, acerca de la tala de árboles, es necesario denunciarlo. Es importante si, regular y proteger en la forma establecida los bosques y el recurso hídrico en los inmuebles maderables no cubiertos de bosque, sin embargo, no se puede hilar tan delgado y obligar a las personas a reforestar los inmuebles que han perdido su cobertura original, pues depende de su libre albedrío. El artículo 19 de la Ley Forestal regula el cambio de uso en terrenos cubiertos de bosque y prohíbe su eliminación, salvo en los casos en él contemplados y siempre y cuando, la corta sea proporcional y razonable, se evidencia que ninguno de los artículos impugnados se refiere al bosque. Mediante el artículo 28 de la Ley Forestal se posibilita la siembra de cultivos de árboles maderable por parte de los dueños de las propiedades en cualquier momento, por cuanto, producen beneficios en la protección de los suelos, el abastecimiento de los mantos acuíferos y hasta la belleza escénica. La corta de los árboles aquí cuestionada es ínfima, lo cual no afecta a la aptitud forestal, sin embargo, no debe de permitirse la corta en áreas del recurso hídrico. En relación con el artículo 91 de la Ley Forestal, el inventario forestal, el cual es un requisito esencial para la corta, es un documento elaborado por un profesional competente, que da fe, entre otros, que no existe bosque y que no se afectarán las áreas de protección del recurso hídrico.

11.- Mediante resolución de las nueve horas treinta y cuatro minutos del primero de febrero del dos mil seis, (folio 76), se rechazaron por extemporáneas las gestiones que presentaron como coadyuvantes pasivos, Jorge Steinworth Jiménez en su condición personal, (folios 38 a 41), Jaime Sotela Montero y Marco Quesada Acuña, en representación de la Cámara

Costarricense Forestal, (folios 44 a 57), Raúl Solórzano Soto como Director del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía, (folios 59 a 65), Maximiliano Koberg Van Patten y Jhonny Méndez Gamboa, representantes de la Oficina Nacional Forestal. (folios 66 a 71).

12.- Mediante resolución de las dieciséis horas quince minutos del tres de marzo del dos mil seis, (folio 83), se tuvo por contestadas las audiencias conferidas a la Procuraduría General de la República y al Ministerio del Ambiente y Energía.

13.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los boletines judiciales números 188, 189 y 190 de los días 30 de setiembre, 3 y 4 de octubre del 2005 (folio 14).

14.- Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se prescinde de la audiencia oral y pública prevista en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por considerar que existen suficientes elementos de juicio para resolver esta acción.

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

Redacta la Magistrada Calzada Miranda; y,

Considerando:

I.- Cuestiones Preliminares. Como aspecto previo, procede aclarar, que aún y cuando este Tribunal por resolución de las diez horas cuarenta y nueve minutos del catorce de setiembre del dos mil cinco le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y al Ministerio del Ambiente y Energía; y se tuvo por contestadas ambas audiencias, lo cierto es que el Ministro no contestó la audiencia correspondiente, sino que Raúl Solórzano Soto, en su condición de Director Superior del Sistema Nacional de Areas de Ministerio de Ambiente y Energía, se apersonó, pero como coadyuvante pasivo en esta acción.

II.- Sobre la admisibilidad. El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, establece los presupuestos de admisibilidad para las acciones de inconstitucionalidad. De esta suerte, en el párrafo primero se exige la existencia de un asunto previo, en sede jurisdiccional o administrativa, en que se invoque la inconstitucionalidad de la norma, como medio razonable de amparar el derecho o interés considerado lesionado. Se conceptúa así, la regla general de la necesidad de contar con un asunto previo, siendo excepcionales las posibilidades de acudir en forma directa a la Sala, y que se encuentran regulados en el párrafo segundo en aquellos supuestos en que:

"[...] 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 Sala ha señalado, que los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos. En estos casos, claro, la impugnación que el miembro de uno de estos sectores podría efectuar amparado en el párrafo 2° del artículo 75, deberá estar referida necesariamente a disposiciones que lo afecten en cuanto tal. De suerte que a través de las diversas resoluciones de esta Sala, se ha reconocido la existencia de un interés difuso en los reclamos contra la violación del medio ambiente, precisamente al tenor de lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política, a partir de las cuales ha elaborado una teoría de legitimación directa en estos casos:

"Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y del buen manejo del gasto público, entre otros. Al respecto deben ser efectuadas dos precisiones: por un lado, los referidos bienes trascienden la esfera tradicionalmente reconocida a los intereses difusos, ya que se refieren en principio a aspectos que afectan a la colectividad nacional y no a grupos particulares de ésta; un daño ambiental no afecta apenas a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural de todo el país e incluso de la Humanidad; del mismo modo, la defensa del buen manejo que se haga de los fondos públicos autorizados en el Presupuesto de la República es un interés de todos los habitantes de Costa Rica, no tan solo de un grupo cualquiera de ellos. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no pasa de una simple descripción propia de su obligación -como órgano jurisdiccional- de limitarse a conocer de los casos que le son sometidos, sin que pueda de ninguna manera llegar a entenderse que solo pueden ser considerados derechos difusos aquellos que la Sala expresamente haya reconocido como tales; lo anterior implicaría dar un vuelco indeseable en los alcances del Estado de Derecho, y de su correlativo "Estado de derechos", que -como en el caso del modelo costarricense- parte de la premisa de que lo que debe ser expreso son los límites a las libertades, ya que éstas subyacen a la misma condición humana y no requieren por ende de reconocimiento oficial. Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses "que atañen a la colectividad en su conjunto", se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya

titularidad reposa en los mismos detentores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa" (sentencia número 2001-08239, supra citada).

Por su parte, en igual sentido, en sentencia número 2002-01220, de las catorce horas cuarenta y ocho minutos del 6 de febrero del 2002, se indicó que el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado se ha conceptualizado como un derecho de "tercera generación", que es derecho y deber de cada uno de los habitantes, y que como tal, sus valores gozan de una protección privilegiada mediante la cual cualquier persona puede reclamar su protección, precisamente basada en la autorización que al respecto confiere el artículo 75 párrafo 2° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de manera que puede interponer directamente la acción de inconstitucionalidad, razón por la que, en los casos en que ni el interesado ni la resolución de curso de la acción se indique esa especial legitimación, la acción interpuesta es admisible, en el tanto se convierte en un medio de protección de ese tipo de intereses cuando lo reclamado sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

II.- De la legitimación del accionante en el caso concreto. A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, el accionante se sustenta en lo dispuesto por el artículo 50 de la Constitución Política, que reconoce una legitimación genérica para denunciar tanto las infracciones a la conservación del ambiente, como el derecho a reclamar la reparación del daño causado. Efectivamente, al tenor de las consideraciones dadas, y constatándose que en la gestión en estudio se cuestiona la vulneración del medio ambiente, por estimarse que la normativa impugnada permite la tala irrestricta de árboles de ciprés de las montañas del norte del Área Metropolitana en la provincia de Heredia, afectándose los procesos de drenaje natural necesarios para el desarrollo de los mantos acuíferos, ante la mayor escorrentía de las aguas y la erosión de los suelos, así como el menoscabo a la belleza paisajista de la zona, es claro que debe admitirse para su estudio por el fondo, por estimarse debidamente legitimada, ya que precisamente se está en el supuesto de la existencia de un verdadero "interés difuso o que atañe a la colectividad en su conjunto", dispuesto en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

III.- Objeto de la impugnación. El accionante impugna los artículos 27 y 28 de la Ley Forestal y 90 y 91 de su Reglamento, (Decreto No. 25721-MINAE), por estimarlos contrarios a

los artículos 46 y 50 de la Constitución Política, en tanto permiten una tala irrestricta de árboles por el hecho de no calificar como nativos, o autóctonos de una zona, a pesar de que puedan estar desempeñando una función de importancia desde el punto de vista de la protección de los recursos hídricos y del equilibrio ambiental y ecológico. Para efectos de mejor comprensión, se procede a citar las normas de estudio:

"Artículo 27.- Autorización para talar

Solo podrán cortarse hasta un máximo de tres árboles por hectárea anualmente en terrenos de uso agropecuario y sin bosque, después de obtener la autorización del Consejo Regional Ambiental. Si la corta sobrepasare los diez árboles por inmueble, se requerirá la autorización de la Administración Forestal del Estado.

Fomento de las plantaciones forestales

Artículo 28.- Excepción de permiso de corta

Las plantaciones forestales, incluidos los sistemas agroforestales y los árboles plantados individualmente y sus productos, no requerirán permiso de corta, transporte, industrialización ni exportación. Sin embargo, en los casos en que antes de la vigencia de esta ley exista un contrato forestal, firmado con el Estado para recibir Certificados de Abono Forestal o deducción del impuesto sobre la renta, la corta deberá realizarse conforme a lo establecido en el plan de manejo aprobado por la Administración Forestal del Estado.

CAPITULO DECIMO SETIMO

Del Control Forestal

1- Del aprovechamiento en áreas sin bosque.

Artículo 90: Las personas que deseen realizar aprovechamiento forestal o tala de árboles en terrenos sin bosque y que por sus características no es un sistema agroforestal, podrán decidir si solicitan la autorización ante el Consejo Regional Ambiental o en la Municipalidad donde se encuentre el inmueble, siempre y cuando no superen un total de veinte árboles por año.

La solicitud deberá ser presentada por el propietario o propietaria o poseedor del inmueble según los requisitos que para cada caso establezcan tanto los Consejos Regionales como las respectivas Municipalidades.

En un plazo de 10 días los Consejos Regionales Ambientales deberán resolver y extender los permisos de corta y transporte. Los Consejos Regionales Ambientales y las municipalidades deberán remitir copia de la documentación a la A.F.E.

Artículo 91: Para aquellos casos donde el número de árboles a aprovechar sea superior a veinte árboles, en áreas arboladas excluidas de la definición de bosques, deberá ser tramitado

en la Oficina Sub-Regional del A.C. correspondiente, debiendo adicionar a los requisitos generales establecidos en este reglamento un inventario que deberá contener, número de especies a cortar, número de individuos a cortar y volumen a extraer. Dicho inventario deberá ser elaborado y firmado por un profesional en ciencias forestales, además se debe elaborar un croquis de la finca indicando la ubicación aproximada de los árboles a cortar. La solicitud deberá contener una constancia del profesional en la cual establezca que el área no corresponde a un bosque o parte de un bosque según la definición de la Ley, y cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 85 de este reglamento. Recibida la solicitud por la Oficina Sub-Regional del A.C. correspondiente, esta verificará los requisitos y entregará el permiso correspondiente sin requerir de inspección previa."

IV.- Sobre el fondo. Una vez delimitado el objeto de la acción y siendo que lo impugnado por el accionante está vinculado al permiso de corta de árboles cuando están en determinado tipo de terrenos y por su naturaleza, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad correspondiente, determinando previamente el derecho fundamental lesionado:

A.- Sobre el Derecho Fundamental a un Ambiente Sano y Ecológicamente Equilibrado. Este Tribunal en la sentencia No. 2003-6322, desarrolló el tratamiento jurisprudencial que le ha dado la Sala a este derecho constitucional, el cual se resume para los efectos de estudio en esta acción y se complementa con otras consideraciones. De previo a la reforma del artículo 50 de la Constitución Política, la jurisprudencia de la Sala ya había reconocido la protección y preservación del ambiente como un derecho humano (sentencia número 1993-2233), al derivarlo de lo dispuesto en los artículos 21 (derecho a la salud), 69 (exigencia constitucional a la "explotación racional de la tierra") y 89 (protección de las bellezas naturales), todos de la Constitución, con fundamento en las siguientes consideraciones:

"V.- La vida humana sólo es posible en solidaridad con la naturaleza que nos sustenta y nos sostiene, no sólo para alimento físico, sino también como bienestar psíquico: constituye el derecho que todos los ciudadanos tenemos de vivir en un ambiente libre de contaminación, que es la base de una sociedad justa y productiva. Es así como el artículo 21 de la Constitución Política señala: "La vida humana es inviolable." Es de este principio constitucional de donde innegablemente se desprende el derecho a la salud, al bienestar físico, mental y social, derecho humano que se encuentra indisolublemente ligado al derecho de la salud y a la obligación del Estado de proteger de la vida humana.

Asimismo, desde el punto de vista psíquico e intelectual, el estado de ánimo depende también de

la naturaleza, por lo que también al convertirse el paisaje en un espacio útil de descanso y tiempo libre es obligación su preservación y conservación. Aspecto este último que está protegido en el artículo 89 constitucional, el cual literalmente dice: "Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico". Proteger la naturaleza desde el punto de vista estético no es comercializarla ni transformarla en mercancía, es educar al ciudadano para que aprenda a apreciar el paisaje estético por su valor intrínseco" (sentencia número 1993-3705, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres).

"XIII.- 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 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 manera que es claro que ya no existe duda sobre la protección constitucional del derecho a la salud jalonado del derecho a la vida y por allí de un derecho al ambiente sano. A manera de ejemplo podemos citar las sentencias 1580-90; 1833-91, 2362-91; 2728-91; 2233-93; 4894-93; que han reconocido el derecho a la salud y a un ambiente sano, como un derecho individual constitucionalmente protegido" (sentencia número 1993-6240, de las catorce horas del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres).

"La norma 69, la Carta Política habla de la "explotación racional de la tierra" lo que constituye un principio fundamental. En consecuencia, son cánones del orden constitucional, aquella protección y preservación, así como la explotación racional de los recursos que se han indicado" (sentencia número 1993-2233).

Del artículo 69 de la Carta Fundamental se deriva el principio de explotación racional de la tierra, y se impone, tanto a los particulares como al Estado en su acepción más amplia, la obligación de proteger y preservar los recursos naturales renovables:

"II. La protección del medio ambiente es una tarea que corresponde a todos por igual: a las instituciones públicas, haciendo respetar la legislación vigente y promoviendo esfuerzos que prevengan o eliminen peligros para el medio ambiente; a los particulares, acatando aquellas

disposiciones y colaborando en la defensa del suelo, el aire y el agua, pues todo cambio nocivo resultante de un acto humano en la composición, contenido o calidad de éstos resultará también perjudicial para la calidad de vida del humano" (sentencia número 4480-94, de las diez horas cuarenta y un minutos del diecinueve de agosto de mil novecientos noventa y cuatro).

En la jurisprudencia constitucional, el concepto de "ambiente" no ha sido limitado a los elementos primarios de la naturaleza, sea el suelo, el aire, el agua, los recursos marinos y costeros, los minerales, los bosques, la diversidad biológica en la flora y fauna, y el paisaje; a partir de los cuales se conforma el marco ambiental sin el cual las demandas básicas -como la alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación- serían imposibles. Es importante resaltar que este término se ha entendido de una manera más integral, estableciéndose un concepto "macro-ambiental", al comprender también aspectos referentes a la economía, a la generación de divisas a través del turismo, la explotación agrícola y otros:

"Por lo anterior, el Derecho Ambiental no debe asociarse sólo con la naturaleza, pues ésta es únicamente parte del ambiente. La política de protección a la naturaleza se vierte también sobre otros aspectos como la protección de la caza, de los bosques, de los parques naturales y de los recursos naturales. Se trata, entonces, de un concepto macro-ambiental, para no dejar conceptos importantes por fuera y así lograr unificar el conjunto jurídico que denominamos Derecho Ambiental" (sentencia número 5893-95, de las nueve horas cuarenta y ocho minutos del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco; y en igual sentido, las número 3705-93, supra citada, y número 2988-99, de las once horas cincuenta y siete minutos del veintitrés de abril de mil novecientos noventa y nueve).

1-Tutela del derecho ambiental, un deber Estatal. A partir de la reforma del artículo 50 constitucional mediante Ley número 7412, de tres de junio de mil novecientos noventa y cuatro, en la cual se consagró expresamente el derecho ambiental como un derecho fundamental, se estableció también -en forma terminante- la obligación del Estado de garantizar, defender y tutelar este derecho, con lo cual, el Estado se constituye en el garante en la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales. Es a partir de esta reforma, donde se otorga a los ciudadanos, plena acción para defenderlo, dando así contenido expreso a este derecho:

"[...], esta Sala ha establecido que el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho fundamental, como tal ya consagrado y garantizado por el Derecho de la Constitución, [motivo por el que] no considera inútil ni, mucho menos, objetable que se

reconozca de manera expresa y claramente individualizado, [...]" (sentencia número 1394-94, de las quince horas veintiún minutos del dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y cuatro).

"II.- Se tiene entonces que la posición asumida por este Tribunal al respecto, se ve confirmada en la actualidad por la reforma constitucional de cita, reforma esta que no es sino reflejo de la concepción de que el hombre si bien tiene derecho a hacer uso del medio ambiente, tiene también la obligación de protegerlo y preservarlo para el disfrute de generaciones futuras" (sentencia número 5668-94, de las dieciocho horas del veintiocho de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro).

Es a tenor de esta disposición, en relación con los artículos 20, 69 y 89 de la Constitución Política, que se derivó la responsabilidad del Estado y se perfila el Estado Social de Derecho; por lo que podemos concluir, que la Constitución Política enfatiza que la protección del ambiente, es un mecanismo adecuado para tutelar y mejorar la calidad de vida de todos, lo que hace necesaria la intervención de los Poderes Públicos sobre los factores que pueden alterar su equilibrio y obstaculizar que la persona se desarrolle y desenvuelva en un ambiente sano. Es así, como el mandato constitucional establece el deber para el Estado de garantizar, defender y preservar ese derecho:

"Prima facie garantizar es asegurar y proteger el derecho contra algún riesgo o necesidad, defender es vedar, prohibir e impedir toda actividad que atente contra el derecho, y preservar es una acción dirigida a poner a cubierto anticipadamente el derecho de posibles peligros a efectos de hacerlo perdurar para futuras generaciones. El Estado debe asumir un doble comportamiento de hacer y de no hacer; por un lado debe abstenerse de atentar él mismo contra el derecho a contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por otro lado, debe asumir la tarea de dictar las medidas que permitan cumplir con los requerimientos constitucionales" (sentencia número 9193-2000, de las dieciséis horas veintiocho minutos del diecisiete de octubre del dos mil).

La incidencia que tiene este derecho dentro de la actividad del Estado, encuentra su primera razón de ser, en que por definición, los derechos no se limitan a la esfera privada de los individuos, sino que tienen asimismo trascendencia en la propia estructura del Estado, en su papel de garante de los mismos y, en segundo término, porque la actividad del Estado, se dirige hacia la satisfacción de los intereses de la colectividad. En este orden de ideas, debe considerarse que la normativa establece al Ministerio del Ambiente y Energía, como el órgano rector del sector de los recursos naturales, energía y minas, según lo dispuesto en el artículo 2 de

la Ley Orgánica de este ministerio, número 7152, de cuatro de junio de mil novecientos noventa:

"Serán funciones del Ministerio del Ambiente y Energía, las siguientes:

a) Formular, planificar y ejecutar las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República, así como la dirección, el control, la fiscalización, promoción y el desarrollo en los campos mencionados. Asimismo, realizar y supervisar las investigaciones, las exploraciones técnicas y los estudios económicos de los recursos del sector.

b) Fomentar el desarrollo de los recursos naturales, energéticos y mineros.

c) Promover y administrar la legislación sobre conservación y uso racional de los recursos naturales, a efecto de obtener un desarrollo sostenido de ellos, y velar por su cumplimiento.

ch) Dictar, mediante decreto ejecutivo, normas y regulaciones, con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas.

d) Promover la investigación científica y tecnológica relacionada con las materias de su competencia, en coordinación con el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

e) Promover y administrar la legislación sobre exploración, explotación, distribución, protección, manejo y procesamiento de los recursos naturales relacionados con el área de su competencia, y velar por su cumplimiento.

f) Tramitar y otorgar los permisos y concesiones referentes a la materia de su competencia.

g) Propiciar, conforme con la legislación vigente, la suscripción de tratados, convenios y acuerdos internacionales, así como representar al Gobierno de la República en los actos de su competencia, de carácter nacional e internacional. Todo lo anterior en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

h) Fomentar y desarrollar programas de formación ambiental en todos los niveles educativos y hacia el público en general.

i) Realizar inventarios de los recursos naturales con que cuenta el país.

j) Asesorar a instituciones públicas y privadas en relación con la planificación ambiental y el desarrollo de áreas naturales.

k) Las demás que le asigne el ordenamiento jurídico."

Esta función de rectoría en la materia ambiental, a criterio de este Tribunal, comprende no sólo el establecimiento de regulaciones adecuadas para el aprovechamiento del recurso forestal y los recursos naturales, según lo dispone también el artículo 56 de la Ley Orgánica del Ambiente, sino que le confiere la importante función de ejercer la rectoría en la materia

ambiental, consistente en mantener un papel preponderante en esta materia, para lo cual, *"[...] dictará las medidas generales y particulares, relacionadas con la investigación, la exploración, la explotación y el desarrollo de esos recursos, con base en lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo"*;

En este sentido, el control y fiscalización de la materia y actividad ambiental se constituye en una función esencial del Estado, según lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución, en tanto dispone en lo que interesa en el párrafo tercero: *"El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho"*; lo cual resulta concordante con el principio constitucional establecido en el párrafo segundo del artículo 9 de la Constitución Política, que expresamente prohíbe a los Poderes del Estado la delegación del ejercicio de funciones que le son propias, máxime cuando se constituyen en esenciales. De esta manera, tratándose de la protección ambiental, las funciones de rectoría, control y fiscalización de la materia ambiental, corresponden al Estado, a cargo de las diversas dependencias administrativas.

2- Uso racional de los recursos. Un equilibrio entre el desarrollo del país y el derecho al ambiente. A partir del artículo 69 constitucional, en cuanto dispone el "uso racional de los recursos naturales", es que la Sala en su jurisprudencia, ha establecido los parámetros constitucionales para el uso adecuado de los mismos; y en virtud de los cuales, queda claro que la protección al ambiente debe encaminarse a la utilización adecuada e inteligente de sus elementos y en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicos y de orden político (desarrollo sostenible), para con ello salvaguardar el patrimonio al que tienen derecho las generaciones presentes y futuras. Por ello, el objetivo primordial del uso y protección del ambiente es que a través de la producción y uso de la tecnología, se obtengan no solo ganancias económicas (libertad de empresa), sino un desarrollo y evolución favorable del ambiente y los recursos naturales con el ser humano, esto es, sin que se cause daño o perjuicio:

"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. El desarrollo sostenible es una de esas políticas generales que el Estado dicta para ampliar las posibilidades de que todos puedan colmar sus aspiraciones a una vida mejor, incrementando la capacidad de producción o bien, ampliando las posibilidades de llegar a un progreso equitativo entre un crecimiento demográfico o entre éste y los sistemas naturales. Es el desarrollo sostenible, el proceso de transformación en la utilización de los recursos,

orientación de las inversiones, canalización del desarrollo tecnológico, cambios institucionales y todo aquello que coadyuve para atender las necesidades humanas del presente y del futuro" (sentencia número 1994-1763, de las dieciséis horas cuarenta y cinco minutos del trece de abril de mil novecientos noventa y cuatro).

La Sala ha indicado que el ambiente, debe ser entendido como un potencial de desarrollo para utilizarlo adecuadamente, debiendo actuarse de modo integrado en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicas y de orden político, ya que, en caso contrario, se degrada su productividad para el presente y el futuro y podría ponerse en riesgo el patrimonio de las generaciones venideras. Los orígenes de los problemas ambientales son complejos y corresponden a una articulación de procesos naturales y sociales en el marco del estilo de desarrollo socioeconómico que adopte el país. Por ejemplo, se producen problemas ambientales cuando las modalidades de explotación de los recursos naturales dan lugar a una degradación de los ecosistemas superior a su capacidad de regeneración, lo que conduce a que amplios sectores de la población resulten perjudicados y se genere un alto costo ambiental y social que redundaría en un deterioro de la calidad de vida; pues precisamente el objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. La calidad ambiental es un parámetro fundamental de esa calidad de vida; otros parámetros no menos importantes son salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación, etc., pero más importante que ello es entender que si bien el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, también tiene el deber de protegerlo y preservarlo para el uso de las generaciones presentes y futuras, lo cual no es tan novedoso, porque no es más que la traducción a esta materia, del principio de la "lesión", ya consolidado en el derecho común, en virtud del cual el legítimo ejercicio de un derecho tiene dos límites esenciales: Por un lado, los iguales derechos de los demás y, por el otro, el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo. Nuestro país ha dependido y seguirá dependiendo, al igual que cualquier otra nación, de sus recursos naturales y su medio para llenar las necesidades básicas de sus habitantes y mantener operando el aparato productivo que sustenta la economía nacional, cuya principal fuente la constituye la agricultura y, en los últimos años, el turismo, especialmente en su dimensión de ecoturismo. El suelo, el agua, el aire, los recursos marinos y costeros, los bosques, la diversidad biológica, los recursos minerales y el paisaje conforman el marco ambiental sin el cual las demandas básicas -como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación- serían imposibles. De igual modo, nuestra economía también está íntimamente ligada al estado del ambiente y de los recursos naturales. Por otro lado, las metas del desarrollo sostenible tienen

que ver con la supervivencia y el bienestar del ser humano y con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, es decir, de la calidad ambiental y de la sobrevivencia de las otras especies. Hablar de desarrollo sostenible en términos de satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras y del mejoramiento de la calidad de vida es hablar de la demanda de los recursos naturales a nivel individual y de los medios directos o de apoyo necesarios para que la economía funcione generando empleo y creando los bienes de capital, que a su vez hagan posible la transformación de los recursos en productos de consumo, de producción y de exportación. La declaración que se hizo en la Cumbre de la Tierra en 1992, se proclamó y reconoció la naturaleza integral e independiente del planeta, ello significa la aceptación de ciertos principios que informan la transición de los actuales estilos de desarrollo a la sostenibilidad. Los Estados signatarios, entre los que figura Costa Rica, se comprometieron, dentro de la preservación del desarrollo sostenible, a la protección sobre todo del ser humano. Se partió del principio de que toda persona tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; se incluyó el derecho de las generaciones presentes y futuras a que el desarrollo se realice de modo tal que satisfaga sus necesidades ambientales y de progreso; se mantuvo la potestad soberana de los Estados de explotar sus recursos, recalcando su responsabilidad de asegurar que las actividades que realicen dentro de su jurisdicción y control no causen daños ambientales a otros Estados o áreas más allá de los límites de su jurisdicción nacional. Establecieron el deber de los Estados de cooperar en la conservación, protección y restauración del ambiente y sus responsabilidades comunes en ese sentido; de ese modo la cooperación internacional en la promoción y apoyo del crecimiento económico y el desarrollo sostenible permitirá abordar mejor los problemas de la degradación ambiental. Asimismo, se impuso un deber especial a los países desarrollados fundado en su responsabilidad en la búsqueda del desarrollo sostenible, dada la evidente presión que ejercen en el ambiente global las tecnologías que desarrollan y los recursos financieros que poseen.

3- El Principio precautorio en materia de derecho ambiental. Este principio está contenido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río, la cual dispone:

"Principio 15.- Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e 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 medio ambiente". (En igual sentido ver artículo 11 de la Ley de

Biodiversidad).

Como ya indicó la Sala, el término prevención deriva del latín "praeventio", que alude a la acción y efecto de prevenir, a aquellas preparaciones y disposiciones que se hacen anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa. La prevención pretende anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos. Consecuentemente, el principio rector de prevención, se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar o contener, la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible -o una duda al respecto-, basada en estudios técnicos, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Lo anterior, debido a que en materia ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido el daño, las consecuencias biológicas y socialmente nocivas pueden ser irreparables, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados al ambiente.

4- La coordinación entre las dependencias públicas, debe garantizar la protección del medio ambiente. En diversas oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la protección del ambiente es una tarea que corresponde a todos por igual, es decir, que existe una obligación para el Estado -como un todo- de tomar las medidas necesarias para proteger el medio, a fin de evitar grados de contaminación, deforestación, extinción de flora y fauna, uso desmedido o inadecuado de los recursos naturales, que pongan en peligro la salud de los administrados. En esta tarea, por institución pública, debe entenderse comprendida tanto la Administración Central -Ministerios, como el Ministerio del Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud, que en razón de la materia, tienen una amplia participación y responsabilidad en lo que respecta a la conservación y preservación del ambiente; los cuales actúan, la mayoría de las veces, a través de sus dependencias especializadas en la materia, como por ejemplo, la Dirección General de Vida Silvestre, la Dirección Forestal, y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA); así como también las instituciones descentralizadas, caso del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el SENARA, el Instituto Costarricense de Turismo o el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; tarea en la que por supuesto tienen gran responsabilidad las municipalidades, en lo que respecta a su jurisdicción territorial. Es por ello, que podría pensarse que esta múltiple responsabilidad provocaría un caos en la gestión administrativa, lo cual no es cierto, por cuanto a fin de evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y

locales, así como la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas, es que se hace necesario establecer una serie de relaciones de coordinación entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas, y entre éstas con las municipalidades, a fin de poder llevar a cabo las funciones que les han sido encomendadas. Esta Sala con anterioridad -y en forma bastante clara- se refirió al principio de coordinación de las dependencias públicas con las municipalidades en la realización de fines comunes -lo cual, obviamente se debe hacer extensivo a la relación que en esta importante función realizan las instituciones de la Administración Central y las descentralizadas-, para lo cual se remite a lo indicado en aquella ocasión (sentencia número 1999-5445, de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve):

"De manera que la coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición a éstas de determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible "concierto" interinstitucional, en sentido estricto, en cuanto los centros autónomos e independientes de acción se ponen de acuerdo sobre ese esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros. Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la "tutela administrativa" del Estado, y específicamente, en la función de control la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector)."

Por otro lado, las omisiones al deber de protección del 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 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 ejecución 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.

B.-La ley Forestal. En desarrollo de lo anterior, la Ley Forestal señala que es función esencial y primordial del Estado, velar por la protección, la conservación, el aprovechamiento, la industrialización, la administración y el fomento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso racional de los recursos naturales renovables y se distingue entre el patrimonio forestal del Estado y el patrimonio forestal privado. El primero está sometido a un régimen de dominio público y es formado por todos los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a las municipalidades, a las instituciones autónomas y a los demás organismos de la Administración Pública. En este caso, la administración puede conceder permisos de uso únicamente para proyectos que no requieran aprovechamiento forestal y que no afecten los ecosistemas, la vida silvestre, los suelos, los humedales y los mantos acuíferos. Por su parte, constituye patrimonio forestal privado, todos aquellos bosques y terrenos de aptitud forestal que pertenezcan a personas físicas o jurídicas particulares (artículos 1º, 32 y 43 de la Ley Forestal). En estas propiedades pueden llevarse a cabo diversas actividades, según se trate de terrenos con bosque, con plantaciones forestales o sean terrenos de uso agropecuario sin bosque. No obstante, los requisitos y restricciones para el ejercicio de una actividad dentro de estas zonas, están básicamente relacionadas con el aprovechamiento maderable o forestal. Este último se refiere a la acción de corta, eliminación de árboles maderables en pie o utilización de árboles caídos, realizada en terrenos privados, no incluida en el artículo 1 de la Ley Forestal, que genere o pueda generar algún provecho, beneficio, ventaja, utilidad o ganancia para la persona que la realiza o para quien esta representa. Este concepto como ya fue señalado, excluye todos aquellos terrenos que formen parte del patrimonio natural del Estado, pues dicho aprovechamiento debe tomar lugar en fincas privadas. Ahora bien, las delimitaciones de la Ley Forestal están claramente vinculadas al concepto de bosque. Esta normativa define lo que debe ser considerado bosque y lo que refiere, a un ecosistema boscoso. Según el artículo 3 de esta Ley, el bosque es un ecosistema nativo o autóctono, regenerado por sucesión natural u otras técnicas forestales, que ocupa una superficie de dos o más hectáreas, caracterizada por la presencia de árboles maduros de diferentes edades, especies y porte variado, con uno o más

doseles que cubran más del 70% de esa superficie y donde existan más de 60 árboles por hectárea de quince o más centímetros de diámetro a la altura del pecho (DAP). De conformidad con lo anterior, el carácter determinante es básicamente la superficie de terreno que debe ocupar, de más de 2 hectáreas para ser considerado tal. A contrario sensu y en la forma descrita, no existe bosque en aquellos terrenos con una superficie inferior a las dos hectáreas, ni por aquellos árboles que no sean autóctonos. Frente a lo anterior, el ordenamiento jurídico mediante el decreto ejecutivo No. 27998 publicado el 29 de julio de 1999 denominado "Manejo Sostenible de Bosques Secundarios y Certificación Forestal", acogió una definición de bosque secundario, con el fin de tutelar aquel bosque de menor superficie y con menor densidad, el cual es definido de la siguiente manera:

"Tierra con vegetación leñosa de carácter sucesional secundaria que se desarrolla una vez que la vegetación original ha sido eliminada por actividades humanas y/o fenómenos naturales, con una superficie mínima de 0,5 hectáreas y con una densidad no menor a 500 árboles por hectárea de todas las especies, con diámetro mínimo a la altura del pecho de 5 cm. Se incluyen también las tierras de bosque secundario inmediatamente después de aprovechadas bajo el sistema de cortas de regeneración"

No obstante lo anterior, su aplicación no podría ser efectiva al encontrarse frente a una definición de bosque establecida vía ley, lo cual la convierte en una ineficaz protección frente a los permisos y procedimientos establecidos en la ley forestal. De conformidad con el ordenamiento jurídico, en terrenos considerados bosque, según el artículo 3 citado, el SINAC puede autorizar determinado tipo de actividades, como por ejemplo: proyectos de infraestructura, de naturaleza estatal o privada, de conveniencia nacional; construcción de casas, oficinas, establos, corrales, viveros, caminos, puentes y otras instalaciones dedicadas a la recreación, ecoturismo y otros afines en terrenos y fincas de dominio privado; cortar árboles por razones de seguridad humana o de interés científico, prevenir incendios forestales, desastres naturales u otras causas análogas, así como para el aprovechamiento. Estos bosques sólo pueden ser aprovechados, si sus titulares legítimos cuentan con un Plan de Manejo debidamente aprobado por el SINAC, siempre y cuando se analice previamente el impacto que éste pueda ocasionar. Para ello, la persona legitimada puede someterse al Plan de Manejo al Sistema de Certificación Forestal, a través de la participación de un Certificador Forestal debidamente acreditado por la Administración Forestal del Estado o presentar una solicitud ante la oficina subregional para la respectiva aprobación del Plan de Manejo. En el primer caso, será un certificador forestal debidamente acreditado por la A.F.E. quien deberá garantizar previamente

que el plan de manejo cumple con los requisitos legales y técnicos, para luego continuar el procedimiento de autorización; en el segundo, la solicitud que inicia el trámite, debe ir firmada por un profesional forestal, quien será responsable por la información que suscriba. Este Plan de manejo, según el artículo 3 inciso e), debe entenderse como aquel:

"Conjunto de normas técnicas que regularán las acciones por ejecutar en un bosque o plantación forestal, en un predio o parte de este con el fin de aprovechar, conservar y desarrollar la vegetación arbórea que exista o se pretenda establecer, de acuerdo con el principio del uso racional de los recursos naturales renovables que garantizan la sostenibilidad del recurso."

Asimismo, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Forestal, debe existir un regente forestal, quien será el que esté a cargo de la ejecución del plan de manejo y será responsable de que el mismo se cumpla, con las responsabilidades penales y civiles que derivan de su cargo. La discusión es que toda esta protección circunda alrededor de lo que concibe la ley, en su concepción restringida de bosque ya citada, destinada a proteger únicamente áreas superiores a las 2 hectáreas y que sean únicamente de especies nativas o autóctonas. De ahí que el accionante considere la violación acusada, por cuanto señala que el ciprés no se encuentra protegido dentro de dicho supuesto. Efectivamente, el ciprés, cuyo nombre común es del género *Cupressus*, es un árbol de zonas cálidas o templadas, de crecimiento rápido, que puede alcanzar los 20 m de altura con un diámetro aproximado de unos 60 cm. Es una conífera de hojas perennes, de la familia de las Cupresáceas. Crece naturalmente en cualquier parte del mundo, con las temperaturas y suelos adecuados, pero es cultivado comercialmente en África oriental, Sudáfrica y Nueva Zelanda. La plantación de árboles de ciprés en nuestro país data de hace muchos años, pues se trata de una especie no autóctona, sembrada por algunas personas con diversos fines, algunos como parte de proyectos de reforestación (de aprovechamiento y venta de la madera), así como de rompevientos en zonas altas, y otros les han dado el uso de belleza escénica. El accionante cuestiona que la función que realizan los árboles de ciprés, debe ser tutelado de la misma forma que un bosque natural, sin embargo se trata de una especie no autóctona, que como ya se indicó, no está tutelada en nuestro ordenamiento jurídico, lo que amerita previamente un pronunciamiento de este Tribunal.

C.-Los bosques. Independientemente del concepto señalado en la Ley Forestal actual, es posible concebir doctrinariamente conceptos más amplios de bosque. Por ejemplo, bosque es un sitio poblado de árboles y matas, generalmente en espesura. Ampliando el concepto, también puede señalarse que *"bosque es toda aquella superficie de tierra en donde se hallan creciendo*

asociaciones vegetales, predominando árboles de diferentes tamaños que han sido explotados o no, capaces de producir madera u otros productos; influyen en el clima y en el régimen hidrológico y además brindan protección a la vida silvestre.". La Procuraduría General nos ilustra en su informe también con algunas definiciones: "los bosques son ecosistemas dinámicos, con procesos continuos de cambio (crecimiento y deterioro) con árboles representativos y dominantes". Se relacionan con otras plantas, animales y microorganismos, así como con su medio físico, geográfico, produciendo una serie de interacciones complejas de elementos bióticos y abióticos denominadas funciones ecológicas, tales como: regulación hidrológica, ciclaje de nutrientes, flujo de energía y regulación climática. Otros distinguen entre bosque primario y bosque secundario. Los primeros, considerados bosques vírgenes o climáticos, se caracterizan por una abundancia de árboles maduros, que no han sido alterados por las actividades humanas, los cuales según datos aportados por la Procuraduría, un 78% de estos bosques a nivel mundial han sido ya destruidos. Los secundarios, por su parte, contienen ecosistemas que se regeneran naturalmente en un plazo medio de 15 años aproximadamente, a partir de una alteración sustancial: inundación, quemas agrícolas, incendios forestales, limpia de terreno o aprovechamiento extensivo. Se caracterizan por la poca cantidad de árboles maduros, con una abundancia de especies de rápido crecimiento y un espeso sotobosque de plántulas y plantas herbáceas. Se caracterizan además por surgir, en algunas ocasiones, a partir de charrales o tacotales. De hecho, es de suma importancia recalcar, que la Ley Forestal previo a su reforma mediante ley No. 7575 de 5 de febrero de 1996, tenía una concepción de bosque amplísima en el artículo 6: "*Son bosques todas las asociaciones vegetales compuestas, predominantemente de árboles y de otra vegetación leñosa*". No se hacía distinción alguna en aquella definición ni en las citadas, el hecho de que para ser considerado bosque, deba estar formado únicamente por árboles nativos y no por exóticos, que incluso pudieron haberse regenerado naturalmente y que deba ser mayor a 2 hectáreas. Otro aspecto importante a considerar son los servicios que prestan los bosques, los cuales son de suma importancia para las personas y para el desarrollo de la misma sociedad, entre ellos podemos citar: servicios maderables (uso de la madera, leña, postes), no maderables (hierbas medicinales, tintes, plantas ornamentales, semillas, bejucos, palmas y materiales de construcción, material para artesanía), mantenimiento del ciclo hidrológico (agua para el consumo humano, labores industriales, comerciales y domésticas; protección de la agricultura, energía hidroeléctrica), regulación del microclima, control de inundaciones, de la erosión, de sedimentos, de vientos y ruidos; paisaje (fotografía, pintura, videos, pesca y turismo), recreación y ecoturismo, mantenimiento de la resistencia, preservación

del ecosistema y la biodiversidad (material de investigación, turismo científico), y cambio climático (fijación de dióxido de carbono). De ahí que la afectación de los mismos, acarree graves problemas para el mismo ser humano, toda vez que la deforestación provoca inundaciones, derrumbes, escasez del agua, sedimentación de ríos, riachuelos y represas, pérdidas de cosechas, etc. Visto lo anterior, resulta claro para la Sala, que lleva razón la Procuraduría al señalar, que la definición de bosque contenida en la actual ley Forestal, es insuficiente y tutela en forma deficitaria los bosques de nuestro país, con el agravante, de que es a partir de ésta, que se producen las demás definiciones de los tipos de terrenos que son objeto de la corta de los mismos, en algunos casos reguladamente y en otras, hasta en forma irrestricta. Ciertamente la reforma a esta ley, que se produjo mediante ley No. 7575 de 5 de febrero de 1996, tuvo como fin el promover e incentivar la reforestación en nuestro país, para lo cual intentó librar de trámites innecesarios la corta de determinado tipo de árboles. No obstante lo anterior, considera este Tribunal que al haber pasado la ley de una definición amplia de bosque, con mayor cobertura de protección, a una tan restringida en cuanto a especies y superficie, hace que la protección dada con anterioridad al ambiente, haya sido disminuida sin una justificación razonable, que vaya más allá de la necesidad de reforestar y eliminar las trabas administrativas, como un incentivo de esta actividad, pero sin asegurar previamente, que ésta en su ejecución, no pusiera en peligro el ambiente. Debemos recordar que nuestro país ha suscrito compromisos internacionales de protección al ambiente y uno de los principios que debe resguardar es el principio precautorio ya citado, según el cual, la prevención debe anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos. Consecuentemente, este principio rector de prevención, se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar o contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible -o una duda al respecto-, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Sin duda alguna, para ello se requiere de una posición preventiva, activa y alerta por parte de la administración, pues una conducta posterior y únicamente sancionatoria, haría nugatoria cualquier acción efectiva que se pretenda a favor del ambiente, donde una vez producido el daño, difícilmente puede ser restaurado y sus efectos nocivos pueden afectar no sólo a nivel nacional, sino mundial. Y es que este, es uno de los principios rectores en materia ambiental, la prevención. Con ello no se trata tampoco de evitar el desarrollo y detener el progreso y la economía, sin embargo se debe procurar un equilibrio que le permita al ser humano desarrollarse, pero también vivir y disfrutar ese desarrollo, al cual

tienen derecho no sólo las generaciones actuales, sino también las venideras. La Sala ha indicado:

"Los orígenes de los problemas ambientales son complejos y corresponden a una articulación de procesos naturales y sociales en el marco del estilo de desarrollo socioeconómico que adopte el país. Por ejemplo, se producen problemas ambientales cuando las modalidades de explotación de los recursos naturales dan lugar a una degradación de los ecosistemas superior a su capacidad de regeneración, lo que conduce a que amplios sectores de la población resulten perjudicados y se genere un alto costo ambiental y social que redunde en un deterioro de la calidad de vida; pues precisamente el objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano...pero más importante que ello es entender que si bien el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, también tiene el deber de protegerlo y preservarlo para el uso de las generaciones presentes y futuras, lo cual no es tan novedoso, porque no es más que la traducción a esta materia, del principio de la "lesión" ya consolidado en el derecho común, en virtud del cual el legítimo ejercicio de un derecho tiene dos límites esenciales : por un lado, los iguales derechos de los demás, y, por el otro, el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo". (véanse sentencias 1993-3705 de las quince horas del 30 de julio de 1993 y 1783-94 de las nueve horas cincuenta y siete minutos del 15 de abril de 1994).

Este desarrollo no pretende igualar el trato que deben recibir los bosques y las plantaciones forestales indiscriminadamente, toda vez que a partir de estudios ecológicos y socioeconómicos se puede determinar por ejemplo, que un área debe ser forestal protectora, por la necesidad de recuperar el suelo, el agua o proteger especies de flora y fauna, así como en algunos casos lo recomendable puede ser la recuperación del recurso, permitiendo su aprovechamiento forestal o la renovación del bosque. De modo que, lo relevante no es establecer una prohibición total e irrazonada que impida el aprovechamiento de los recursos, pero sí debidamente regulada y que cuente previamente, al menos, con inspecciones que garanticen que no sean talados árboles nativos o exóticos sin importar el área, que estén cumpliendo una función esencial ambiental en el sector donde fueron sembrados o generados naturalmente.

V.- Sobre las normas impugnadas. Según el artículo 27 cuestionado, sólo podrán cortarse hasta un máximo de 3 árboles por hectárea anualmente en terrenos de uso agropecuario y sin bosque, después de obtener la autorización del Consejo Regional Ambiental. Si la corta sobrepasare los 10 árboles por inmueble, se requerirá la autorización de la Administración

Forestal del Estado. De modo, que esta norma autoriza la tala de árboles en terrenos de uso agropecuario y sin bosque, los cuales según el artículo 2 del Reglamento a la Ley Forestal, son aquellas fincas privadas con la presencia de árboles no establecidos bajo un sistema agroforestal o fincas que tienen áreas con cobertura boscosa menores a dos hectáreas, ó aquellos árboles ubicados en áreas urbanas. Este Tribunal no estima de lo anterior, que se esté lesionando el artículo 50 de la Constitución Política, por cuanto el mismo señala, que para la corta respectiva, se requiere de la autorización previa de los órganos competentes y se trata de terrenos de uso agropecuario que no tienen bosque, con las limitaciones que además establecen los artículos 33 y 34 de la Ley Forestal:

"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."*

"Artículo 34.- Prohibición para talar en áreas protegidas

Se prohíbe la corta o eliminación de árboles en las áreas de protección descritas en el artículo anterior, excepto en proyectos declarados por el Poder Ejecutivo como de conveniencia nacional.

Los alineamientos que deban tramitarse en relación con estas áreas, serán realizados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo."

Asimismo, los artículos 90 y 91 disponen:

"1- Del aprovechamiento en áreas sin bosque.

Artículo 90: Las personas que deseen realizar aprovechamiento forestal o tala de árboles en terrenos sin bosque y que por sus características no es un sistema agroforestal, podrán decidir si solicitan la autorización ante el Consejo Regional Ambiental o en la Municipalidad donde se encuentre el inmueble, siempre y cuando no superen un total de veinte árboles por año.

La solicitud deberá ser presentada por el propietario o propietaria o poseedor del inmueble según los requisitos que para cada caso establezcan tanto los Consejos Regionales como las respectivas Municipalidades.

En un plazo de 10 días los Consejos Regionales Ambientales deberán resolver y extender los permisos de corta y transporte. Los Consejos Regionales Ambientales y las municipalidades deberán remitir copia de la documentación a la A.F.E."

"Artículo 91: Para aquellos casos donde el número de árboles a aprovechar sea superior a veinte árboles, en áreas arboladas excluidas de la definición de bosques, deberá ser tramitado en la Oficina Sub-Regional del A.C. correspondiente, debiendo adicionar a los requisitos generales establecidos en este reglamento un inventario que deberá contener, número de especies a cortar, número de individuos a cortar y volumen a extraer. Dicho inventario deberá ser elaborado y firmado por un profesional en ciencias forestales, además se debe elaborar un croquis de la finca indicando la ubicación aproximada de los árboles a cortar. La solicitud deberá contener una constancia del profesional en la cual establezca que el área no corresponde a un bosque o parte de un bosque según la definición de la Ley, y cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 85 de este reglamento. Recibida la solicitud por la Oficina Sub-Regional del A.C. correspondiente, esta verificará los requisitos y entregará el permiso correspondiente sin requerir de inspección previa."

Nótese que en ambos artículos, la tala no es irrestricta, sino que está sujeta a las condiciones del terreno y a los permisos correspondientes. Actualmente nuestra regulación, prevé dos tipos de permisos, según la cantidad de árboles a cortar. De modo que, sólo podrán cortarse hasta un máximo de tres árboles por hectárea anualmente, después de obtener la autorización del Consejo Regional Ambiental y si la corta sobrepasare los diez árboles por inmueble, se requerirá la autorización de la Administración Forestal del Estado (A.F.E.); en ese orden y para los terrenos con estas características, los permisos que deben tramitarse son: Permisos menores a 20 árboles y los inventarios. El primer caso es el contemplado en los artículos 27 y 90 impugnados, cuyo permiso de aprobación requiere de todo un procedimiento, dispuesto en el reglamento, según el cual, una vez que el interesado presenta una solicitud, ésta es analizada por la autoridad competente, quien podrá solicitar el cumplimiento de los requisitos faltantes o la ampliación de alguno en especial, para lo cual otorgará un plazo de treinta días para su cumplimiento. La autoridad competente, deberá resolver en forma definitiva en un plazo de 10 días, extendiendo así los permisos de corta y transporte. Las autoridades pertinentes deberán remitir copia de la documentación a la A.F.E. En caso de que exista incumplimiento,

previa notificación al interesado de los requisitos faltantes, el expediente entra en un archivo temporal durante los seis meses siguientes al incumplimiento, sin necesidad de emitir acto alguno, pudiendo durante ese plazo reactivar el expediente. Vencido este último plazo, se podría decretar mediante resolución la caducidad del expediente y se archiva el mismo definitivamente. Cualquier gestión posterior sobre ese mismo asunto, debe ser tramitada como una nueva gestión. Contra los actos y resoluciones que emitan los Consejos Regionales, entre ellas la que rechace la solicitud del permiso de aprovechamiento en terrenos de uso agropecuario, cabrán recursos de revocatoria y apelación. En el primer caso será conocida por la misma autoridad y resueltos en un plazo máximo de veinte días y las apelaciones, serán resueltas por el Ministerio del Ambiente y Energía. Por su parte, el inventario que requiere el artículo 91, es el tipo de permiso que deben pedir las personas, titulares o poseedores, de fincas, cuyos terrenos puedan ser definidos como agropecuarios sin bosque, donde pueden cortar más de 20 árboles por año, sin embargo debiendo utilizar el permiso de inventario forestal. Como requisito previo, debe tratarse de un área a aprovechar que no está contemplada en la definición de bosque contenida en la Ley. Sin embargo, y a pesar de la incipiente delimitación que hace el artículo 3 de dicha ley al definir el bosque, al menos en este supuesto, también se cuenta con la necesidad de solicitar un permiso previo, el cual debe seguir el siguiente procedimiento: El interesado en realizar un aprovechamiento forestal superior a los 20 árboles en terreno agropecuario sin bosque, debe presentar en la Oficina Sub-Regional del Área de Conservación correspondiente, una solicitud con sus datos, la documentación requerida, así como una explicación clara de lo que solicita. Es por lo anterior, que debe incluir un inventario que contenga: el número de especies a cortar, el número de ellos a cortar y el volumen a extraer. Dicho inventario debe ser elaborado y firmado por un profesional en ciencias forestales. Además, debe elaborar un croquis de la finca indicando la ubicación aproximada de los árboles a cortar. La solicitud debe contener también una constancia del profesional, en la cual se establezca que el área no corresponde a un bosque o sea parte de un bosque, según el concepto dado. La solicitud que presente el interesado, es analizada por la autoridad competente, quien puede solicitar el cumplimiento de los requisitos faltantes o la ampliación de alguno en especial, para lo cual, se otorga un plazo de treinta días para su cumplimiento. La Administración Forestal del Estado (A.F.E.), procede a su resolución definitiva en un período máximo de treinta días naturales. En caso de que exista incumplimiento, previa notificación al interesado de los requisitos faltantes, el expediente entra en un archivo temporal durante los seis meses siguientes al incumplimiento, sin necesidad de emitir acto alguno, pudiendo durante ese plazo reactivar el expediente.

Vencido este último plazo, se decreta mediante resolución la caducidad del expediente y se archiva definitivamente. Cualquier gestión posterior sobre ese mismo asunto, debe ser tramitado como una nueva gestión. Contra los actos y resoluciones de la AFE, entre ellas la que rechace la solicitud del permiso de inventario, también caben los recursos de revocatoria y apelación. Así las cosas y según ha quedado debidamente expuesto, la normativa señalada no presenta a criterio de este Tribunal, una lesión al artículo 50 de la Constitución Política, toda vez que, como ya se indicó, se trata de una tala regulada y que excluye los bosques de nuestro país. No obstante lo anterior, esta Sala lo que sigue evidenciando, es que efectivamente se presenta un problema con la definición de bosque contenida en el artículo 3 de la Ley Forestal.

-Por su parte, el artículo 28 impugnado, sí dispone una excepción al permiso de corta de árboles, señalando que en las plantaciones forestales, incluidos los sistemas agroforestales y los árboles plantados individualmente y sus productos, no requieren permiso, transporte, industrialización, ni exportación. Cuando la norma hace alusión a plantación forestal, se refiere a una o más hectáreas cultivadas de una o más especies forestales cuyo objetivo principal, pero no único, será la producción de madera. Las anteriores precisiones son importantes, porque resulta relevante a efectos de este estudio, diferenciar un bosque, de una plantación forestal y del sistema agroforestal, con el objeto de determinar el grado de tutela y protección que le otorga la Ley Forestal a las especies. Como ya se indicó, nuestra ley concibe el bosque como un ecosistema nativo o autóctono, regenerado por sucesión natural u otras técnicas forestales, que ocupa una superficie de dos o más hectáreas, caracterizada por la presencia de árboles maduros de diferentes edades, especies y porte variado, con uno o más doseles que cubran más del 70% de esa superficie y donde existan más de 60 árboles por hectárea de quince o más centímetros de diámetro a la altura del pecho (DAP). Por su parte, la plantación forestal, es aquel terreno de una o más hectáreas cultivadas de una o más especies forestales, cuyo objetivo principal, pero no único, es la producción de madera. El sistema agroforestal por otro lado, es la forma de usar la tierra que implica la combinación de especies forestales en tiempo y espacio con especies agronómicas, en procura de la sostenibilidad del sistema. Lo anterior es de relevancia, a efecto de clarificar que la diferencia sustancial entre ellas, es que la existencia de plantaciones forestales y árboles plantados individualmente obedecen a una decisión productiva y económica de sus propietarios, por lo que razonablemente se requiere de la facilidad para su corta, transporte, industrialización y exportación. Este es el supuesto contemplado en el artículo 28 impugnado. Una plantación forestal es un sistema artificial, a diferencia del bosque que es un ecosistema en estado natural. Además, las plantaciones forestales, también generan servicios

ambientales, dentro los cuales podemos citar: mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), protección del uso urbano, rural o hidroeléctrico, protección de la biodiversidad para conservarla y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas, formas de vida, etc. Otro beneficio, es la generación de empleo que promueve la reforestación por el aprovechamiento de la madera, lo cual es de suma relevancia también para nuestro mercado nacional, pues dependiendo de la cantidad de madera extraída, así será la importación por el faltante que se requiere. Los estudios del MINAE, FONAFIFO y SINAC revelan que en el país, se han disminuido sustancialmente las hectáreas plantadas, lo que está ocasionando un desabastecimiento de la madera. Esto trae consigo otra serie de problemas, no sólo laborales, sino económicos para el país y para la misma naturaleza, porque lo ideal, es ciertamente fomentar la reforestación y así, no reducir el pago por servicios ambientales, que es un fondo destinado a su promoción. Este es el motivo principal por el cual la Ley Forestal, contempla el otorgamiento de diferentes incentivos, con el fin de hacer más atractivos los proyectos de reforestación y uno de ellos es precisamente, la excepción del permiso de corta dispuesto en el artículo 28 impugnado. Para establecer un proyecto de reforestación, se evalúan los aspectos técnicos, sociales, ambientales y financieros, además del cumplimiento de otros lineamientos legales. Uno de los incentivos señalados, es que los inversionistas en esta materia, analizan la rentabilidad del proyecto de reforestación, así como la proyección del volumen requerido por la industria y el mercado en general, generando un flujo de materia prima e ingresos previamente programados. Claro está, no se trata de incentivar la tala de árboles en forma irrestricta, con el único fin de favorecer la inversión en detrimento del ambiente, sino de buscar un equilibrio que contribuya a un desarrollo sostenible, bajo el marco de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. La Sala ha indicado, que la calidad ambiental es un parámetro fundamental de la calidad de vida; sin embargo, hay otros parámetros no menos importantes que son salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación, etc. Se ha enfatizado que lo más importante es entender, que si bien el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, también tiene el deber de protegerlo y preservarlo para el uso de las generaciones presentes y futuras. Nuestro país ha dependido y seguirá dependiendo, al igual que cualquier otra nación, de sus recursos naturales y su medio para llenar las necesidades básicas de sus habitantes y mantener operando el aparato productivo que sustenta la economía nacional. El suelo, el agua, el aire, los recursos marinos y costeros, los bosques, la diversidad biológica, los recursos minerales y el paisaje conforman el marco ambiental sin el cual las demandas básicas -

como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación- serían imposibles. De igual modo, nuestra economía también está íntimamente ligada al estado del ambiente y de los recursos naturales. Por otro lado, las metas del desarrollo sostenible, tienen que ver con la supervivencia y el bienestar del ser humano y con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, es decir, de la calidad ambiental y de la sobrevivencia de las otras especies. Hablar de desarrollo sostenible en términos de satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras y del mejoramiento de la calidad de vida, es hablar de la demanda de los recursos naturales a nivel individual y de los medios directos o de apoyo necesarios, para que la economía funcione generando empleo y creando los bienes de capital, que a su vez, hagan posible la transformación de los recursos, en productos de consumo, de producción y de exportación. Bajo estos lineamientos, no resulta inconstitucional establecer un incentivo a la plantación forestal, como lo es la autorización de talar unas especies determinadas de árboles. Nótese que el fin mismo de la plantación forestal, es sembrar para luego cosechar, en este caso, el producto es la madera como materia prima. Además, esta explotación va acompañada de un límite de árboles y con la obligación de reforestar nuevamente. Reforestación, que a contrario sensu de lo indicado por el accionante, contribuye a la conservación de los suelos y favorece el establecimiento de la cobertura vegetal. Ahora bien, también está el otro caso en el que los propietarios por decisión propia, sembraron una pequeña cantidad de árboles con el fin de embellecer su terreno. Dependiendo de la cantidad de éstos, no resultaría razonable tampoco, que posteriormente requiera de un permiso para talar cada uno de éstos, como mera imposición al ejercicio de su derecho de propiedad. La solución pretendida por el accionante, en el sentido de impedir cualquier tala, es inaceptable en criterio de este Tribunal, tomando en consideración, que algunos árboles son plantados precisamente para ser aprovechados, por lo que el artículo 28 per se no resulta inconstitucional. Ahora bien, la Sala no duda que un buen Plan de Reforestación, garantiza una explotación razonable y proporcional de las plantaciones forestales, es decir, asegura el desarrollo sostenible de los recursos forestales e hídricos; y que además es importante liberar de trabas administrativas, lo relacionado con los terrenos de uso agroforestal, donde como ya se indicó, se combinan las especies agronómicas con las forestales. Sin embargo, la Sala sí evidencia, que la ley no determina medidas precautorias que aseguren la correcta aplicación, de lo dispuesto en el artículo 28 impugnado, toda vez que, no toda plantación requiere de un plan de manejo y lo único requerido es el certificado de origen, pero para sacar la madera y transportarla. Con ese certificado, se debe acreditar la existencia de una plantación forestal o un sistema agroforestal en determinada finca, indicar el área plantada, el

número de árboles, las especies, la ubicación, el nombre del propietario o propietaria. No obstante, como ya se indicó, dicho certificado se emite previamente, pero a la movilización de la madera, o sea una vez talada. Lo anterior, aunado al concepto tan restringido de bosque que vino a reformar la Ley Forestal, considera esta Sala, configura una omisión que viola el principio precautorio que debe resguardar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Con el desarrollo anterior, quedó debidamente expuesto que el concepto de bosque, dispuesto en el artículo 3 de la Ley Forestal, es a partir del cual, se deriva la aplicación y delimitación de todos los demás permisos y restricciones establecidas en esta materia. Es por ello, que este Tribunal al pronunciarse respecto a los artículos 27, 28 de la ley y 90 y 91 del reglamento impugnados, debe hacer alusión por conexidad ineludible al artículo 3. Uno de los argumentos del accionante, es que el ciprés es una especie no autóctona y por ende, no es protegida su tala bajo ningún concepto, pues quedó excluida del concepto de bosque. Ciertamente los artículos 33 y 34 de la Ley Forestal, protegen lo que se consideran áreas protegidas, por tratarse de zonas cercanas a recursos hídricos, independientemente de la naturaleza de la especie. Sin embargo, la Sala considera que ello es insuficiente, tomando en consideración que un bosque, en un concepto amplio, incluso concebido en la Ley Forestal previo a su reforma, puede estar conformado también por especies no autóctonas, de las cuales también se pueden obtener los mismos servicios ambientales que fueron anteriormente señalados. De igual modo, si la tutela fue respecto a la especie, el modo de producción o de regeneración de los árboles, tampoco considera la Sala razonable que se haya establecido que debía tratarse de una zona mayor a 2 hectáreas. Lo expuesto deja en evidencia, una insuficiente tutela legislativa al respecto, que en lugar de asegurar la protección cuando se reformó la ley en los años 1995 y 1998, redujo el ámbito de protección, y por ende del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, sin tomar siquiera medidas preventivas al respecto, tratando incluso posteriormente el Poder Ejecutivo, mediante decreto, tratar de proteger las áreas menores a esas 2 hectáreas, con el agravante de que vía decreto, no puede ser impuesta una restricción que no fue dispuesta en la ley, quedando de este modo desprotegidos los bosques menores de dos hectáreas o conformados por especies no autóctonas independientemente de su área. Debe recordarse, que uno de los presupuestos de una plantación forestal o sistema agroforestal, es que lo plantado desde un inicio, lo sea con el único fin de ser aprovechado. Es bajo ese supuesto, que la ley intentó incentivar las mismas, eliminando ciertos trámites administrativos. No obstante, debe garantizarse que ello es así, previo a la corta de los árboles, toda vez que podría estarse propiciando por la falta de control, que sean taladas áreas que en

realidad no constituyen ni una plantación forestal, ni un sistema agroforestal. Además, existen terrenos que por la inercia de sus propietarios, han dejado proliferar un verdadero bosque en su propiedad y luego es talado sin regulación alguna, o árboles que aún cuando hayan sido plantados, sirven de rompevientos, por la cantidad, su ubicación y la función que han ejercido durante muchísimos años, lo que en protección de valores fundamentales, amerita la conservación y regulación de su tala, independientemente de la naturaleza de su especie. Hay zonas donde incluso se han realizado plantaciones como las realizadas por el ICE, con el fin de proteger zonas de protección aledañas o de recarga de los acuíferos. Muestra de la importancia de esta tutela, incluso por la zona, es lo dispuesto en el Decreto Ley No. LXV de 30 de julio de 1888:

"Siendo de utilidad pública la conservación de las montañas en que tienen origen los arroyos y manantiales que abastecen que abastecen de agua a la provincia de Heredia y a una parte de la de Alajuela,

Art. 1- Se declara inalienable una zona de terreno de dos kilómetros de ancho, a uno y otro lado de la cima de la montaña conocida con el nombre de Montaña del Volcán de Barba (sic), desde el cerro llamado el Zurquí hasta el que se conoce con el nombre de Concordia, ya sea dicha zona de propiedad nacional o municipal.

Art.2- Se autoriza al Poder Ejecutivo para aumentar o disminuir la extensión de la zona a que se refiere el artículo anterior si después de practicado el reconocimiento respectivo por medio de una comisión científica, juzga conveniente modificarla en el sentido que dicha comisión indique."

Según opinión jurídica de la Procuraduría No. OJ-118-2004 del 27 de setiembre del 2004, la zona objeto de esta acción está actualmente aproximadamente comprendiendo, un 82% dentro de las áreas cubiertas por la Reserva Forestal Cordillera Volcánica Central y el Parque Nacional Braulio Carrillo, y abarca aproximadamente 40 nacientes que describe la cartografía oficial. Lo anterior, nos ilustra la relevancia de este sector como recurso hídrico, lo cual amerita medidas de prevención y protección que garanticen su conservación. Es por lo anterior que este Tribunal considera, que el artículo 28 impugnado resulta inconstitucional, pero no por su contenido, sino por omisión legislativa, al no contemplar la Ley Forestal medidas previas, a la corta de los árboles, independientemente de su naturaleza y área. Ello, con el fin de dar seguridad jurídica a los administrados de que su actuación se ajusta a derecho y se asegura la protección al ambiente, al evitar la corta en áreas, que de acuerdo al criterio de expertos en la materia, no es recomendable, por las consecuencias ambientales gravosas que se puedan llegar a

producir. La prevención pretende anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos. Consecuentemente, el principio rector de prevención, se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias, para evitar o contener, la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. De esta forma, ante la existencia de un riesgo de daño grave o irreversible -o una duda al respecto-, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Lo anterior, debido a que en materia ambiental, la acción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido el daño, las consecuencias ecológicas y socialmente nocivas pueden ser irreparables. Una vez determinado que la norma en cuestión, es inconstitucional por ser omisa en la protección del derecho a un ambiente sano, en el que debe prevalecer el principio precautorio, se debe hacer alusión ineludible a los efectos de una declaratoria en este sentido. Como ya fue expuesto, la norma resulta omisa al no contemplar la Ley Forestal medidas previas, que pueden ir desde la autorización, hasta la inspección previa a la corta de los árboles, independientemente de su naturaleza y área. El no haber contemplado el legislador medidas preventivas al respecto, se constituye lo denominado inconstitucionalidad por omisión relativa. Esta omisión consiste en aquellos casos en que un enunciado legal, regula una determinada situación jurídica, pero lo hace defectuosamente, omitiendo en su regulación alguna de sus dimensiones. En este tipo de silencio, lo que es objeto de control es la norma legal explícita, aunque el motivo de su impugnación no sea su texto, sino lo que justamente, no dice el texto, y esa omisión crea una situación contraria a la Constitución. Ejemplo típico de la inconstitucionalidad por omisión, lo es el de los enunciados de una ley que vulnera el principio de igualdad, bien porque excluye expresamente a un grupo determinado de individuos sin razón aparente, de un beneficio al que tendrían derecho o una expectativa fundada; o bien, porque el enunciado al regular ese beneficio, lo hace a favor de un grupo determinado y guarda silencio sobre el resto (como el caso que nos ocupa). Según la doctrina, puede suceder que la disposición, guarde silencio sobre una situación jurídica que amerita ser tutelada, porque así lo ordena la Constitución. Del enunciado cabe derivar entonces una norma implícita, que regula de modo distinto en la norma explícita, la situación jurídica objeto de protección constitucional, como en este caso, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que lleva implícito el principio de precaución. Según el análisis practicado al artículo impugnado, el legislador modificó el concepto de bosque a partir del cual se desarrolla la protección, restricciones y permisos otorgados en la Ley Forestal -como es el caso del artículo 28 en cuestión "*Excepción de permiso de corta*"-, de tal manera que, restringió sin fundamento

técnico, el concepto anterior de bosque existente en la ley previo a su reforma. De modo que fueron dejadas sin protección vía ley, las especies no autóctonas y las áreas inferiores a dos hectáreas que constituyeran bosque, trayendo como consecuencia, que a través del artículo 28 impugnado, no se requiera de permiso para talar, ni siquiera de inspección previa, que permita asegurar que se trata del supuesto que la norma quiso incentivar, toda plantación forestal, sistema agroforestal o cualquier árbol plantado, quedando expuestas áreas que por su ubicación, cantidad y la función que han ejercido durante muchísimos años, amerita la conservación y regulación de su tala, independientemente de la naturaleza de su especie y de la naturaleza del terreno donde se ubique. Así las cosas, esta Sala considera de conformidad con lo expuesto, que en este caso, se produce una inconstitucionalidad por omisión relativa. No obstante, si bien la Sala Constitucional es la competente para declarar la inconstitucionalidad de una norma, una violación de esta naturaleza debe ser subsanada por la Asamblea Legislativa, extendiendo la aplicación de la ley a los casos no contemplados expresamente por ella, como en este caso, a las especies y áreas que quedaron desprotegidas en el concepto de bosque actual, así como tomar medidas de prevención y control sobre las áreas en las que son permitidas la tala. Por todo lo expuesto, estimamos que el artículo 28 cuestionado lesiona el artículo 50 de la Constitución Política. Sin embargo, con el fin de no violentar el principio de separación de poderes, resulta procedente a nuestro criterio, otorgar un plazo prudencial a la Asamblea Legislativa para que subsane la violación indicada.

VI.- Conclusión. Por todo lo expuesto, la acción se declara con lugar únicamente por la omisión relativa del artículo 28 de la Ley Forestal de establecer medidas precautorias que aseguren la protección del ambiente respecto. En lo demás, se declara sin lugar la acción. **El Magistrado Jinesta salva el voto y declara sin lugar la acción.**

Por tanto:

Se declara con lugar la acción únicamente, por la omisión del artículo 28 de la Ley Forestal de establecer medidas precautorias que aseguren la protección del ambiente. Corresponde a la Asamblea Legislativa subsanar la ausencia de medidas precautorias, que aseguren de previo, la correcta aplicación de lo dispuesto en el artículo 28 en tutela del ambiente, según lo señalado en la parte considerativa de esta sentencia. Comuníquese esta sentencia a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial "La Gaceta" y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. En lo demás, se declara sin lugar la acción. **El Magistrado Jinesta salva el voto y declara sin lugar la acción.**

Luis Fernando Solano C.

Presidente

Luis Paulino Mora M.

Ana Virginia Calzada M.

Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta

L.

Fernando Cruz C.

Marta María Vinocour

F.

Exp. No. 05-010758-0007-CO

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO JINESTA LOBO

El suscrito Magistrado salva el voto y declara sin lugar la acción por las siguientes razones: Comparto el análisis del voto de mayoría sobre el Derecho Fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como sobre el deber del Estado en protegerlo. Por el contrario, difiero en cuanto se refiere al numeral 28 de la Ley Forestal. Según dicha norma, no requieren permiso de corta «*Las plantaciones forestales, incluidos los sistemas agroforestales y los árboles plantados individualmente*». De conformidad con el voto de mayoría, es necesario añadir al artículo 28 medidas precautorias para asegurar la protección del ambiente y, en consecuencia, ordena a la Asamblea Legislativa hacerlo. Considero que la modificación de la norma en el sentido apuntado es innecesaria y podría ser más bien perjudicial para la protección del ambiente. Debe tenerse presente, por un lado, que es de interés público detener la explotación del bosque. Por otra parte, el fomento de las plantaciones forestales es una de las políticas adoptadas por el Estado para alcanzar ese objetivo. Gracias a estas plantaciones, se satisfacen las necesidades sociales de madera y productos derivados sin dañar el bosque. Se promueve así un modelo de desarrollo sostenible, que armoniza las necesidades humanas con la protección del bosque. No puede perderse de vista, en consecuencia, que la norma en cuestión es el primer artículo del capítulo III (*Fomento de las plantaciones forestales*), Título II (*Propiedad forestal privada*), de la Ley No. 7575 (*Ley Forestal*). Precisamente concede al propietario de un terreno permiso para talar los árboles que siembre con fines comerciales para que, con confianza, se decida a hacerlo. Es una medida para incentivar las plantaciones

forestales y desincentivar así la explotación del bosque; su fin último es la protección del ambiente y no su destrucción. Es aceptable conceder el permiso anticipadamente, porque es claro que para dedicarse a tal actividad —así como a cualquier otra—, el interesado debe ajustarse a las limitaciones de uso de suelo. Por consiguiente, carece de interés, que el MINAE extienda un permiso de corta de árboles de una plantación forestal, cuando ya la ley lo hizo. Supeditar el aprovechamiento de esos árboles a una decisión administrativa anula el incentivo. Ahora bien la Administración no solo tiene la potestad, sino que está obligada a comprobar que la madera que se produce en el país provenga de una plantación forestal y no de una corta ilegal, sin que sea necesario que cada uno de los artículos de la Ley Forestal —entre ellos el 28— así lo disponga. Por el contrario, exigir permiso de corta o, incluso, otra medida menos gravosa, solo podría traer como consecuencia desincentivar la inversión en plantaciones forestales, encarecer la madera y, en consecuencia, hacer más lucrativa la explotación irracional, incluso al margen del ordenamiento jurídico, del bosque. Entiendo la preocupación externada en el voto de mayoría (considerando V) sobre el posible abuso en la aplicación del artículo 28 a áreas que no son ni plantaciones ni sistemas agroforestales. Sin embargo, tal exceso no se deriva de la norma ni se evitaría reiterando que sólo se aplica a cierto tipo de plantaciones —ya eso es sabido—; es un problema de falta de fiscalización. Los poderes del MINAE para fiscalizar no se ven reducidos por el texto de la norma ni aumentarían porque ésta se los repita. En suma, aunque bien intencionada, considero que una modificación legislativa del artículo impugnado traería más desventajas que beneficios para la protección del ambiente, por lo que considero que la acción interpuesta debe declararse sin lugar.

Ernesto Jinesta L.