

December 23, 2005
C-444-2005

[See source for English]

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy
S.D.

Dear Minister:

With the approval of the Attorney-General of the Republic, I am replying to your official letter number DM-1725-05 dated October 19 of this year, in which you resubmitted, for this office's analysis, the content of Law no. 7524 dated July 10, 1995, which created the Las Baulas de Guanacaste Marine Park, published in *La Gaceta* no. 154, dated August 16, 1995, more specifically regarding the interpretation of the expression "*aguas adentro*" ["into the sea"], used to define the park's limits.

I. Background

In the legal study in official letter no. DAJ-1142-2005, dated September 16, 2005, the legal department of the Ministry of the Environment and Energy concluded that Article 1 of Law no. 7524 has a mistake in its wording by stating "*aguas adentro*", since it should be understood as "*aguas afuera*" [offshore] upon drafting the imaginary line that runs 125 meters from the normal high tide.

II. Regarding merit

This office has already issued a ruling on OJ-015-2004. In said legal opinion, an interpretation was given of Article 1 of Law no. 7524 that, in this office's opinion, is the correct one in relation to the expression "*aguas adentro*". On this point, the following was stated:

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

“IV. Regarding the point under review

The way that Article 1 of Law no. 7524, which is the rule that sets the limits of Las Baulas de Guanacaste Marine Park, is worded, it is not clear whether there is a section of land between the point located at coordinates N 259.100 and E 332.000, and the point located at coordinates N 255.000 and E 335.050, since the imaginary line that runs between both points parallel to the coast, which marks one of its limits, is located at one hundred twenty-five meters into the sea; but the point at coordinates 255.000 and E 335.050 is on land, according to Villareal's map sheet from the National Geographic Institute.

As a result thereof, it must be determined whether the legislature made a mistake in using the expression “aguas adentro” or by setting the coordinates N 255.000 and E 335.050 on the basis of Villareal's map sheet from the National Geographic Institute. Then, establishing whether the mistake can be resolved by legal interpretation, it must determine, in the end, what the correct meaning might be of that provision for the purposes of its application in the realm in which the government exercises its authority.

a) Article 1 of that law and the existence of a mistake

In the bill of law processed under file number 11202, Article 1 defined the limits of the park in the following manner:

“Article 1 – The following areas are hereby declared a National Park: The zone where the current Tamarindo National Wildlife Refuge is located, plus a strip of land two hundred meters wide (maritime-terrestrial zone), measured from the normal edge of the high tide, which will extend from Punta Conejo del Cerro Morro Hermoso or Cabo Velas to the mouth of the Tamarindo Estuary or the Palo Seco River, and from the mouth of the San Francisco Estuary to the far south of Playa Langosta. The park will also include Cerro

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

Morro Hermoso, Playa Grande and Playa Ventanas, Playa Carbón, and Playa Langosta, and the extension of Costa Rica's territorial sea in the Bay of Tamarindo, measured between Punta Conejo and the far south of Playa Langosta."

In other words, in the original bill, the park was supposed to have a 200-meter strip of land as one of its limits, just like the maritime-terrestrial zone. Then, during the project's processing, a motion was filed that defined the park's limits from coordinates N 250.100 and E 332.000 and described an imaginary line parallel to the coast 250 meters from the normal high tide that ended at N 255.000 and E 335.050 of the Villareal map sheet from the National Geographic Institute; that is, the section of land that originally was intended to be two hundred meters from the normal high tide was shortened to one hundred twenty-five meters. Finally, and as a result of the motion submitted, along with other representatives, by Representative Fournier Origgí, the expression "aguas adentro" was added to the article that defined the park's limits, which was how the law was definitively approved (see pages 97 and 98 of Act no. 4 of June 7, 1995, from legislative file no. 11202).

It is clear from the above that since the bill of law was prepared to create Las Baulas de Guanacaste Marine Park, it had a section of land on Playas Carbón, Ventanas and Grande, along with Playa Langosta, of originally 200 meters measured from the normal high tide, obviously landward, given that the wording of Article 1 of the bill of law expressly stated that these 200 meters corresponded to a maritime-terrestrial zone. Even though, in the process of approving this law, the measurement was shortened to 125 meters, the existence of a section of land on said beaches remained. To this point, in the proposal to create the park, the area needed for the nesting and hatching of the leatherback sea turtles (baulas) was protected.

As a result of this, the rest of the provisions in the bill and the law, as it was approved, was and is consistent with the existence of a section of land that included

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

Playas Carbón, Ventanas, and Grande, along with Playa Langosta. Thus, in particular, Article 2 of the law and the bill establishes, and established, the corresponding amount to the eventual expropriations in the land area, which makes sense above all if we think that in the case of Playa Grande, there is private property in which the restricted zone of the maritime-terrestrial zone normally is; that is, in the 150 meters after the 50 meters measured from the normal high tide. In other words, in this case, and given that the bill shortened the measure to 125 meters from the normal high tide, if 50 meters of the public area were left, then 75 meters remained where there could be estates subject to private domain, which should be expropriated so that they are fully incorporated into the park.

But, the expression “aguas adentro” was added to Article 1 of Law 7524, which makes one think that the only plots of land of the park are those consisting of the El Morro hillside, which is located behind Playa Ventanas, Capitan Island, Verde Island, and the 50 meters of public area between San Francisco point and the San Francisco estuary. The Tamarindo and San Francisco estuaries could be added if they were to include as land areas the parts that in reality are swamps. The important thing is that the literal meaning of the terms or words “aguas adentro” leads one to believe that between coordinates N 259.100 and E 332.000, and N 255.000 and E 335.050, there is no land, meaning that Carbón, Ventanas, and Grande are all beaches outside of the park, because, between both coordinates, it begins 125 meters into the sea measured from the normal high tide. In fact, between both coordinates, one would have to conclude that there is a 125-meter marine border from the normal high tide not incorporated in the park.

The above, given that the adverb “adentro” classifies an action of displacement into the water, means in the sea. As an adverb, the term “adentro” means, according to the dictionary published by the Real Academia de la Lengua, “Toward or inside. Into the sea, landward. Se metió por las puertas adentro [He went in through the gates].” As such, the expression “aguas adentro” means that the limit that begins from a straight line originating at coordinates N 259.100 and E 332.000, 125 meters away from the

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

normal high tide into the sea, and following a straight line until it reaches an imaginary line parallel to the coast until it ends at coordinates N 255.000 and E 335.050, is located inside the sea. But, it so happens that the point defined by these latter coordinates is located on land, and not in the sea, as it should be, so that it would match with the expression "aguas adentro".

This clearly shows that there is a mistake in the wording of this article, either in terms of the use of the expression "aguas adentro" or in terms of the coordinates N 255.000 and E 335.050. As a result, it needs to be determined whether said mistake can be resolved via judicial interpretation, which is the primary issue of this consultation.

b) Grounds for interpretation of an article in light of a mistake

Doctrine normally distinguishes between errors of fact or law that affect the wishes of those who have issued a legal act, whether specific and individual or abstract and general, as in the case of a regulation, and those that do not affect it and are usually classified as material errors that have occurred at the time of transcription or reproduction of the act's content (on this point, please see PAREJO ALFONSO, Luciano, Manual de Derecho Administrativo, 1998, p. 746).

In theory, mistakes that affect the desires of the party that issued a legal act result in invalidating it. In the case of administrative acts, as provided for in article 130 of the General Law of Public Administration (LGAP), the mistake has to affect one of its constitutive elements for it to be grounds for invalidation. Correction of a mistake in administrative acts is done by the administration itself, either by rectifying it if they are merely material, or by validating, curing or conversion, if the mistake is grounds for invalidation, according to the rules of articles 157 and 187 to 189, ibidem. In any case, it is solely up to the courts to declare null and void any specific, public or private legal acts,

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

or regulatory provisions, when the mistake causes their invalidity, except as provided for by article 173 of the LGAP for cases in which administrative acts whose absolute nullification is clear and manifest, which may also be done by the administration itself.

In terms of laws, the legislature is called upon to correct their mistakes. When it is a simple material error, it may do so with errata; but if the mistake affects the intention of the legislative body, then correction may only be done as a result of a legislative amendment or by issuing a law of legal interpretation. This has been clearly established by our Constitutional Court in Judgment no. 2994-92 of October 6, 1992, where it stated that:

“ONE: Through the amendment in Law 6726 of March 24, 1982, published in the Gaceta (Diario Oficial) no. 73 of April 19th of that year, section 1) of Article 243 of the Criminal Code was worded as follows: “Article 243 – Imprisonment of six months to three years will apply to anyone who issues a check, if the following circumstances apply...1) If it is drawn without having funds or express authorization of the bank, and if it was an overdraft:...”. This text – approved by the plenary session of the Legislative Assembly and sanctioned by the Executive Branch – was amended by errata, according to a publication in the Gaceta (Diario Oficial) on May 27th of that year, by the Head of the Legislative Assembly, without the participation of either the plenary session or the Executive Branch, as follows: “Article 243 – The content of section 1) should have the following text: If it is drawn without having funds or authorization of the bank for an overdraft:...”. It is clear that this new text modified the approved text and gave it a different meaning, which is why with this action the procedures were violated as

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

established in articles 121 section 1) and 124 of the Constitution to amend laws, which definitively, in practice, becomes an alleged correction. This anomalous procedure, if accepted, would in fact grant the Head of the Legislative Assembly unlimited power to amend laws without submitting them to the formalities set out for them in the Constitution and would allow said person to assume the authority of other branches – both the Legislature, as stated, and the Executive, which has the exclusive power to enact laws.

Such that, because this action is unconstitutional, it cannot have the virtue of amending the text as it was approved by the Plenary Session of the Legislative Assembly and sanctioned and enacted by the Executive Branch; thus the current text of section 1) of Article 243 of the Criminal Code is the one that was published in the Gaceta (Diario Oficial) no. 73 of April 19, 1982.”

With respect to the declaration of nullification of a law, this only results when the mistake implies a defect of constitutionality, either formally due to having its origin in the procedure set out in the Constitution for its approval, or materially as a result of nonconformity of content with constitutional values, principles, and provisions. In any case, it is the Constitutional Bench that declares its nullification due to reasons of unconstitutionality, as provided for in Article 10 of the Constitution.

The foregoing means that conceptual mistakes may not be corrected by errata, insofar as they affect the Legislative Branch's intentions, which is why they require a new law or a legal interpretation for their correction; however, this type of mistake can in fact be cured by interpretation, in particular through judicial interpretation to the extent in which the jurisdictional function, as power assigned to judges, implies establishing

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

the meaning of legal regulations. In fact, in a case in which a conceptual mistake in a law implies its unconstitutionality, the Constitutional Bench may hand down a judgment that does not annul a regulation that establishes its correct meaning in accordance with the Constitution. This is called an interpretative judgment by doctrine, where the constitutionally required obligation of a given constitutional provision is established.

The judicial interpretation of laws is the act through which meaning is attributed to the legal precepts that belong to a given category of regulations and as such is part of all application of laws. As a result, given a mistake in meaning in the content of laws, the interpretation would be a way of curing it. Those who should apply the laws (or any judicial regulation) always interpret the normative provision that applies. Modern schools conceive the role of interpretation in this way, which diverge from the traditional interpretation by not accepting the principle of in claris non fit interpretatio (see BETTI, Emilio, La interpretación de la ley y los actos jurídicos, 1975, p. 257; along with PÉREZ LUÑO, Antonio, Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, 1984, p. 256).

The starting point and limit of all interpretation is the actual text of the regulation, since judicial interpretation is linguistic in nature. That is, even though one starts from the premise that all applications of a regulation require its interpretation, when one tries to determine the meaning of an expression, the various meanings attributable from a grammatical point of view constitute the set of possibilities. This is what it is stated in Article 10 of the Civil Code when it states that "Regulations will be interpreted according to the proper meaning of their words..." as a starting point for their contextualization, historic location, and updating, according to the social reality in which it is applied, and in light of their spirit and purposes, as that number points out.

In accordance with the above, one may not opt, through the various interpretative methods, for an alternative meaning to the one stated and to one that fits better with the purposes of the law, with its spirit, which correspond better to its

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

historical and/or legislative background, which coincides better with the social reality of the time of its application, or that is simply consistent with its context. As stated above, grammatically, the expression "aguas adentro" only admits one meaning. Such that, the only thing a given interpretation could admit is not applying the expression "aguas adentro", under the assumption that its use abides by a conceptual mistake that prevents the application of the provision to which it refers, which only occurs when the mistake causes an antinomy, that is, a contradiction with another or other legal precepts.

What this means is that the grounds for an interpretation that gives a meaning other than the one that the words "aguas adentro" literally mean – which results in not applying that expression – assumes that its use in the text of Article 1 of Law 7524 is due to a conceptual mistake on the part of the Legislature, insofar as the terms "aguas adentro", understood in their literal meaning, are contradictory with other provisions of the law or of the regulation that contains them. Otherwise, one would have to interpret the expression in its literal meaning and apply the regulation as it is written.

As previously explained, there is a contradiction in Article 1 of Law 7524, since, on the one hand, it states that the imaginary line that starts from a straight line that begins from coordinates N 259.100 and E 332.000, and runs parallel to the coast, does so 125 meters from the normal high tide into the sea; but, on the other, that same line ends on land and not in the sea, since the point consisting of coordinates N 255.000 and E 335.050, according Villareal's map sheet from the National Geographic Institute, is located on land.

This is a conceptual mistake that causes antinomy, since it is not possible to draw the park's limit as it is worded in Article 1 of its law of creation, given that either the line does not run into the sea or the coordinates where that imaginary line ends are not the ones indicated in the article. We are thus faced with a true normative antinomy; that is,

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

faced with legal provisions that are mutually exclusive. This implies that both cannot be applied, such that the interpreter must opt for one of the two for the regulation to be applicable. Here is where the various interpretative methods come in that help to establish the criteria for opting for one of the two precepts or provisions.

We are thus faced with a conceptual mistake that gives rise to antinomy, a mistake that would have to had occurred due to the incorrect use of the words “aguas adentro” or the numbers N 255.000 and E 335.050, when locating the coordinates, in relation to what the Legislature had intended, if one tries to determine its intention, or in relation to the rationality of the law, if one tries to determine the objective meaning of the regulation, depending upon the interpretative method used. In either case, it is important to bear in mind the purpose of creating the park, the effect that the exclusion of said beaches would have, and the rest of the provisions in the law to determine whether the mistake is in the use of the expression “aguas adentro” or in the coordinates where the imaginary line ends that is set out in Article 1 of said law.

c) Interpretation of Article 1 of Law 7524

There are several schools of thought regarding judicial interpretation that advocate distinct interpretative methods. According to our positive law, the interpretation of laws should be done by relating the proper sense of the words to their context, their historical and legislative background, and the social reality of the time in which they have to be applied, with special attention paid to their spirit and purpose. This is what the hitherto cited Article 10 of the Civil Code provides for, stating:

“ARTICLE 10 – Regulations shall be interpreted according to the proper sense of their words, in relation to the context, the historical and legislative background, and the social reality of the time in which they have to be applied, paying special attention to their spirit and purpose.

(Amended as such by Law no. 7020 of January 6, 1986, Article 1)”

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

On the other hand, Article 10 of the General Law of Public Administration establishes that administrative regulations should be interpreted so that they ensure the completion of the public purpose pursued. This number states:

“Article 10 –

1. Administrative regulations shall be interpreted in the manner that best ensures completion of the public purpose for which they are intended, with due respect for the party's rights and interests.

2. They shall be interpreted and integrated while bearing in mind other related regulations and the nature and value of the conduct and facts to which they refer.”

To this, one must add that, as a result of the principle of unity of the legal order and superior character of the Constitution as a legal norm, all laws must be formally and materially interpreted in accordance with it, in particular with its values and principles. This is what in doctrine is referred to as the principle of interpretation according to the Constitution, which requires the interpreter to opt for that interpretation which best enacts constitutional values and principles and rejects any interpretation that is contrary to said values and principles, or would violate a specific provision of the Constitution. At its heart, interpretation according to the Constitution is the result of applying the systematic method; that is, interpretation according to context, which requires that regulations are interpreted as being part of a normative system consisting of the legal order, according to its normative hierarchy, and the specific normative body of which the interpreted regulation is a part.

In short, regulations should be interpreted according to constitutional values and principles, their context, historical and legislative background, and with regard to the public purpose pursued. The constitutional principle set out in Article 50 of the

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

Constitution is of interest, in relation to what Article 1 of Law 7524 provides for, as a starting point for a systematic interpretation, as well as to determine the public purpose pursued by the law to create the park, for which its legislative background is relevant, in particular the one expressed in the exposition of motives of the bill of law that gave rise to Law 7524.

Law 7524 of July 10, 1995, created Las Baulas de Guanacaste National Marine Park, with the goal of protecting one of the main populations of leatherback sea turtles in the Pacific Ocean, whose scientific name is Dermochelys coriacea, which nest in Costa Rica, in particular on Playa Grande and Playa Langosta. The park's specific purpose is to protect the hatching and nesting of the leatherback sea turtles which, like many other species, nest on tropical and subtropical beaches.

Available scientific information indicates two facts of special relevance. First, that the leatherback turtle, the largest reptile in existence for over 100 million years, is nearing extinction¹, and second, that the light pollution caused by the urbanization of the beaches is one of the main causes (Baulas Project of the Tropical Scientific Center). This means and implies that, to protect the species, the urbanization of the nesting beaches needs to be regulated, which obviously includes building hotels and other tourism and recreation-related buildings.

The purpose pursued of creating the park is of particular importance, because based on it, one is able to discern either the legislature's intent or the law's rationality. And it is clear that the law's purpose is to protect the habitat of the leatherback sea turtle, which includes places for nesting and hatching. From a scientific point of view, the exclusion from the park of three beaches – Carbón, Ventanas, and Grande – is inconsistent with the purposes pursued with its creation. And that, given this, is left without the protection that the park would provide to a very important part of the leatherback sea turtle's habitat, which include the main beaches for nesting and

¹ The species is included on the list of species facing extinction of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES). Please see www.cites.org

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

hatching. The relevant point, in this regard, is that if said beaches are not included in the park, then its creation would not result in regulation of light pollution.

As one finds from the acts of the Legislative Assembly and from the explanation of reasons for the bill of law processed under file number 11202, the park's creation sought to protect this marine species by protecting the places where it nests on the Costa Rican coast of the Pacific Ocean. This means that the purpose pursued or the public or general interest protected by the law that created the park is to protect the natural spaces that said species requires for nesting and hatching. As has been stated from the study of said legislative bill, one clearly finds that, in the bill of law to create the park, Carbón, Ventanas, and Grande beaches were all part of its land area.

The exclusion of Carbón, Ventanas and Grande from the park is inconsistent with the purposes expressed in the explanation of motives for the bill of law no. 11202, which became Law no. 7524 and expressly states the need to exercise regulation over urban development for tourism purposes on said beaches in order to prevent light pollution. This means that, from the point of view of the purpose pursued by the law, or the public purpose protected as an interpretative criterion, one must interpret the provision in Article 1 of said Law 7524 in such a way that said regulation may be exercised. As such, the antinomy that exists between the expression "aguas adentro" and the geographic reference of the coordinates N 255.000 and E 335.050 as the point at which the imaginary line ends to which said article refers, should be resolved by the inapplicability of the expression "aguas adentro".

On the other hand, and from the point of view of systematic interpretation, the constitutional principle set out by Article 50 of the Constitution is especially important, consisting of the obligation of the state to protect the right to a safe, ecologically balanced environment, either with subjective law or collective law. This principle requires an interpretation of the law that expands the protection granted to the constitutionally

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

enshrined right to a safe, ecologically balanced environment, not that it limits it. It is the necessary consequence of applying the principle of interpretation as required, as has been said, that the interpretation made of the normal law be one that best ensures constitutional values and principles.

Based on the above, it is important to bear in mind that, as repeatedly stated by the Constitutional Bench (see judgments 5893-95; 3957-99; 1822-98; 2000-09773; and 2003-06311, among others), Article 50 of the Constitution contains several environmental principles such as prevention and precaution, along with the principle of sustainable development. The precautionary principle requires that, given reasonable doubt about the danger of an activity that environmental repercussions, pertinent measures be taken to prevent damage. And the preventive principle requires adoption of those measures necessary to avoid certain harmful consequences to the environment, not merely those that are possible (see LOPERENA ROTA, Demetrio, Los principios del derecho ambiental, 1998, pp. 92-95). The principle of sustainable development consists of the state promoting that type of economic and social development that ensures for future generations the use of natural resources and a safe, ecologically balanced environment.

This implies that, given an interpretation that excludes from the park any beaches for nesting and one that includes them, the appropriate principle of interpretation leads one to opt for the one that includes them, by virtue of the constitutional principle in Article 50 that requires the state to protect the right to a safe, ecologically balanced environment, and to apply, as part of the protection granted by that right, preventive and precautionary principles.

Also, from a systematic point of view, one must take into account the provisions in the international agreement signed by the Costa Rican government, in which commitments have been made related to the protection of the leatherback sea turtles. This is in the provision in the Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles, approved by Law no. 7906 of August 23, 1999, in particular

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

Article IV, where it states that among the measures that the parties have to adopt are ones related to the regulation of human activities that might affect turtles during their nesting and hatching, measures that include setting limits and creating protected areas that include the nesting and hatching zones. This article states:

“Article IV

Measures

1 – Every Party will take the appropriate and necessary measures, in accordance with international law and on the basis of the most trustworthy scientific data available, to protect, conserve, and recover the sea-turtle populations and their habitats:

a) In their land territory and in the maritime areas over which they have sovereignty, sovereignty rights, or jurisdiction, encompassed in the Convention area;

b) Without prejudice to the provision in Article III, on the high seas, regarding vessels authorized to fly its flag.

2 – These measures shall include:

a) (...)

b) (...)

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

c) To the extent possible, restricting human activities that might seriously affect sea turtles, especially during reproduction, incubation and migration periods;

d) Protecting, conserving, and as applicable, restoring the habitat and hatching places of sea turtles, along with setting limitations as needed regarding use of these zones, among other things, by designating protected areas, as set forth in Appendix II;"

It is clear that, if one is attempting to decide how to resolve the antimony of Article 1 of the law that created Las Baulas de Guanacaste National Park, to establish whether the nesting and hatching beaches are included or not in it, as established in said convention, then the correct interpretation should be one that includes them.

Moreover, the provision in the Environmental Framework Law, number 2, c), should be incorporated into this interpretation. It states that:

"ARTICLE 2 – Principles

The principles that inspire this law are as follows:

a) (...)

b) (...)

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

c) The state will ensure the rational use of environmental elements, with the goal of protecting and improving the quality of life of the inhabitants of the country. Moreover, it is required to promote environmentally sustainable economic growth, understood as development that meets basic human needs, without compromising the options of future generations."

This article is the legislative development of the principle of sustainable development set out in Article 50 of the Constitution.

In terms of what it has to do with the provision made by Article 2 of the law in question, in relation to any expropriations, the provision set out therein could be applicable even if said beaches are not included in the park, since there could always be private property on Hermoso hill and the hill located behind Playa Ventanas; however, it would appear that said provision is as a result of the case of Playa Grande, where there are lands subject to private ownership that would be within the park, if one interpreted that the 125 meters are measured landward rather than into the sea.

Consequently, the systematic interpretation of the provision in Article 1 of Law 7524, based on what the constitutional principles cited enshrine and what is set out in Article IV of the Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles, and Article 2, c) of the Environmental Framework Law, leads again to the antimony that exists between the expression "aguas adentro" and the geographic reference of the coordinates N 255.000 and E 335.050 on the Villareal map sheet of the National Geographic Institute, and should be resolved with the inapplicability of the expression "aguas adentro", so that it is understood that the imaginary line that starts from a straight line, beginning at coordinates N 259.100 and E 322.000 and ending at

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

coordinates N 255.000 and E 335.050, runs along the land at a distance of 125 meters from the normal high tide.

Finally, it should be pointed out that the government may interpret legal regulations that, in the course of using its administrative powers, should apply, with the understanding that said interpretation will always be subject to the control over legality that the Judiciary has regarding administrative actions, and by virtue of which the prevailing legal interpretation is determined.

V. *Conclusions*

1) There is a mistake in the wording of Article 1 of the law that created Las Baulas de Guanacaste National Marine Park, number 7524 of July 10, 1995, since it is not possible to draw the park's borders if the imaginary line that starts from a straight line, beginning at coordinates N 259.100 and E 322.000 and ending at coordinates N 255.000 and E 335.050, according to the Matapalo and Villareal map sheets of the National Geographic Institute, runs into the sea, because its end point, according to the coordinates listed, is on land.

2) The mistake gives rise to a normative antinomy that can be resolved by the court's interpretation, because it is a contradictory provision that cannot be applied as it is written. The location on land of the point defined by the coordinates N 255.000 and E 335.050 is exclusive of the drafting by sea of the imaginary line to which Article 1 refers, such that either the expression "aguas adentro" should no longer apply, or other coordinates should be set as the end point of that line.

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

3) Based on a systematic interpretation and paying attention to the purpose of the law that created Las Baulas de Guanacaste Marine Park, the antimony should be resolved by making the expression "aguas adentro" inapplicable, so that it is understood that the imaginary line that starts from a straight line, beginning at coordinates N 259.100 and E 322.000 and ending at coordinates N 255.000 and E 335.050, according to the Matapalo and Villareal map sheets of the National Geographic Institute, runs on land at a distance of 125 meters from the normal high tide."

In addition to the above, one should bear in mind that in 1995, the Executive Branch created Las Baulas de Guanacaste Marine Park through Executive Decree no. 20518-MIRENEM, whose borders included a strip of land 125 meters from the normal high tide.

In light of the above, the Constitutional Bench has stated that, even though the Legislature may reduce the extent of a protected wild area, as a result, it must not leave the environment unprotected. On this point, the Bench stated:

"It is clear from the transcribed judgment that once a given area has been declared a protected zone by an act of the government, the latter may not simply undo it in part or in full, to protect other interests – public or private – to the detriment of enjoying a sound environment, in accordance with the provision in Article 50 of the Constitution. In any event, the fact that a regulation, whatever its scope, has declared a given area a protected zone does not imply the establishment of an indelible zone, in the sense that in any way its area may be reduced by a future regulation. However, it must be borne in mind that the declaration and delimitation of a protected zone, in compliance with the provisions in Article 50 of the Constitution, implies a defense of the fundamental right to the environment, and therefore, the reduction of area should not result in a detriment to that right, which must be established in each specific case. The fact that a future law reduces the area of a protected zone, forest reserve, national park, or any other site of

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

environmental interest, is not necessarily unconstitutional, provided that it is justified in that it does not imply violating the right to the environment. It could be that, in numerous circumstances, a given site has lost, at least in part, the environmental interest that at the time it had had, which, after proper studies have been conducted, would justify modifying or reducing it, all in application of the principle of constitutional reasonability. Likewise, the initial delimitation of a protected zone – or any other type – could in the long run prove to be insufficient, and as a result thereof, lead to the approval of an amendment to expand the area. These aspects are the ones that in the opinion of this Bench need to be examined in the specific case of Article 71 of Law 7575.” Judgment 7294-98 of October 13, 1999.

The principle of constitutional reasonability, according to the provisions in Article 50 of the Constitution, requires that both the encumbering and the release of a property for the purposes set out by law for protected wild areas be justified in light of protection of the environment. The Constitutional Bench has applied this principle regardless of the range of the regulation that is encumbering or releasing. As a result, even if the law establishes a release of a protected wild area created by decree, said release must be justified in the manner described.

If the antimony in Law no. 7524 is resolved by applying the expression “aguas adentro”, it is clear that a release of a part of Las Baulas de Guanacaste Marine Park will occur, as it had been created by Decree no. 20518-MIRENEM. This release’s innocuousness to the environment must be clearly established. From there, in application of the principle of interpretation according to the Constitution, the interpretation most in line with the constitutional principle that requires the government to protect the environment (Article 50 of the Constitution) and with the principle of constitutional reasonability is one according to which the extent of Las Baulas de Guanacaste Marine Park is not depleted; that is, one by virtue of which it is

Mr.
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Minister of the Environment and Energy

December 23, 2005
C-444-2005

concluded that the expression "aguas adentro" is a mistake by the Legislature and that the park's borders are those defined by the coordinates given in Article 1 of Law no. 7524.

III. Conclusion

Consequently, the grounds and conclusions expressed in OJ-015-2004 are hereby repeated, and our conclusion is that:

Article 1 of Law no. 7524 of July 10, 1995, the law that created Las Baulas de Guanacaste Marine Park, should be interpreted so that it is understood that the drafting of the imaginary line that starts from a straight line, beginning at coordinates N 259.100 and E 322.000 and ending at coordinates N 255.000 and E 335.050, according to the Matapalo and Villareal map sheets of the National Geographic Institute, runs on land at a distance of 125 meters from the normal high tide.

Sincerely,

[Illegible stamp]

[Illegible signature]

Julio Jurado Fernández
Public Prosecutor

JJF/fmc



17 DE DICIEMBRE 2005

Manuel Rodríguez Echandi
RECIBIDO

23 de diciembre de 2005.
C-444-2005

Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía
S. D.

Estimado señor Ministro:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República, doy respuesta a su oficio número DM-1725-05 de 19 de octubre del año en curso, en el cual vuelve a someter a consideración de este despacho el contenido de la ley número 7524 de 10 de julio de 1995, ley de creación del parque marino Las Baulas de Guanacaste, publicada en La Gaceta número 154 de 16 de agosto de 1995, particularmente en lo referente a la interpretación de la expresión "aguas adentro", utilizada para definir los límites del parque.

I. Antecedentes.

En el estudio legal contenido en el oficio número DAJ-1142-2005 de 16 de setiembre de 2005, el departamento legal del ministerio de ambiente y energía concluyó que el artículo 1º de la ley número 7524 tiene un error en su redacción al decir "aguas adentro" por lo que debe entenderse como "aguas afuera" al establecer el trazado de la línea imaginaria que discurre a 125 metros a partir de la pleamar ordinaria.

II. Sobre el fondo.

Ya esta procuraduría se ha pronunciado al respecto en la OJ-015-2004. En esta opinión jurídica se dio la interpretación del artículo 1º de la ley número 7524 que, a criterio de este órgano consultivo, es la correcta en relación con la expresión "aguas adentro". Al respecto, se expresó lo siguiente:



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

" IV. Sobre lo consultado.

Tal y como está redactado el artículo 1° de la ley número 7524, que es la norma que define los límites del parque marino Las Baulas de Guanacaste, no está claro si éste tiene porción terrestre entre el punto ubicado en las coordenadas N 259.100 y E 332.000, y el punto ubicado en las coordenadas N 255.000 y E 335.050, pues la línea imaginaria que discurre entre ambos puntos en forma paralela a la costa, que marca uno de sus límites, se ubica a ciento veinticinco metros aguas adentro; pero el punto de las coordenadas 255.000 y E 335.050 está en tierra, según la hoja cartográfica de Villareal del Instituto Geográfico Nacional.

En razón de lo dicho, es necesario determinar si el legislador cometió un error con la utilización de la expresión "aguas adentro" o al señalar las coordenadas N 255.000 y E 335.050 con base en la hoja cartográfica de Villareal del Instituto Geográfico Nacional. Luego, establecer si el error puede ser solventado por medio de la interpretación jurídica para, finalmente, fijar cuál puede ser el sentido correcto de dicha disposición para efectos de su aplicación en el ámbito en que la administración pública ejerce sus competencias.

a) El artículo 1° de la ley número y la existencia de un error.

En el proyecto de ley tramitado bajo el expediente número 11.202, el artículo 1° definía los límites del parque de la siguiente manera:

"Artículo 1°- Declárense Parque Nacional las siguientes áreas: La zona donde está el actual Refugio Nacional de Vida Silvestre Tamarindo, más una franja de doscientos metros de ancho (zona marítimo terrestre), medida a partir de la línea ordinaria de la pleamar, que se extenderá desde la Punta Conejo del Cerro Morro Hermoso o Cabo Velas, hasta la boca del Estero Tamarindo o Río Palo Seco, y desde la Boca del Estero San Francisco hasta el extremo sur de Playa Langosta. El parque incluirá también el Cerro Morro



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

Hermoso, la Playa Grande y la Playa Ventanas, la Playa Carbón y la Playa Langosta, y la extensión del mar territorial de Costa Rica en la Bahía de Tamarindo, medidas entre Punta Conejo y el extremo su de Playa Langosta."

Es decir, que en el proyecto original se pretendía que el parque tuviera como uno de sus límites una franja terrestre de doscientos metros, igual a la zona marítimo terrestre. Luego, durante la tramitación del proyecto, se presentó una moción que definía los límites del parque a partir de las coordenadas N 250.100 y E 332.000 y describía una línea imaginaria paralela a la costa distante ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria que finalizaba en las coordenadas N 255.000 y E 335.050 de la hoja cartográfica de Villareal del Instituto Geográfico Nacional; es decir, que la porción terrestre que originalmente se pretendió fuese de doscientos metros a partir de la pleamar ordinaria, se redujo a ciento veinticinco metros. Finalmente, y como resultado de la moción presentada, junto con otros diputados, por el diputado Fournier Origgí, se agregó al artículo que definía los límites del parque la expresión "aguas adentro", que fue como en definitiva se aprobó la ley (ver pags. 97 y 98 del acta número 4 de 7 de junio de 1995, del expediente legislativo número 11.202).

Es claro, de lo expuesto, que desde que se elaboró el proyecto de ley para la creación del parque marino Las Baulas de Guanacaste, éste contaba con una porción terrestre en las playas Carbón, Ventanas y Grande, así como en Playa Langosta, originalmente de doscientos metros medidos a partir de la pleamar ordinaria, obviamente tierra adentro, puesto que la redacción del artículo primero del proyecto de ley expresamente señalaba que esos doscientos metros correspondían a la zona marítimo terrestre. Aunque en el proceso de aprobación de la ley la medida fue reducida a ciento veinticinco metros, se mantenía la existencia de una porción terrestre en dichas playas. Hasta aquí, en la propuesta para crear el parque se protegía el área necesaria para la anidación y desove de la tortuga baula.

En razón de lo dicho, el resto del articulado del proyecto, y de la ley tal y como quedó aprobada, era y es congruente con la existencia de una porción



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

terrestre que incluía las playas, Carbón, Ventanas y Grande, así como playa Langosta. Así, particularmente, el artículo 2 de la ley y del proyecto, que establece y establecía lo correspondiente a las eventuales expropiaciones en la parte terrestre, lo cual tiene sentido sobre todo si pensamos que en el caso de playa Grande hay propiedad privada en lo que normalmente es la zona restringida de la zona marítimo terrestre, es decir, en los ciento cincuenta metros después de los cincuenta metros medidos a partir de la pleamar ordinaria. Es decir, que en este caso y dado que el proyecto redujo la medida a ciento veinticinco metros desde la pleamar ordinaria, si se restan los cincuenta metros de la zona pública, quedaban setenta y cinco metros donde podría haber fincas sometidas a dominio privado, que deberían ser expropiadas para que queden incorporadas plenamente al parque.

Pero, al artículo 1º de la ley número 7524 se le agregó la expresión "aguas adentro", lo que hace pensar que las únicas porciones terrestres del parque son aquellas constituidas por el cerro El Morro, el cerro que se ubica detrás de playa Ventanas, la isla Capitán, la isla Verde y los cincuenta metros de la zona pública entre la punta San Francisco y el estero San Francisco. Podrían agregarse los esteros de Tamarindo y San Francisco, si se toman como parte terrestre lo que en realidad son humedales. Lo importante es que el sentido literal de los términos o vocablos "aguas adentro", da a entender que entre las coordenadas N 259.100 y E 332.000, y N 255.000 y E 335.050 no hay porción terrestre, con lo cual playa Carbón, playa Ventanas y playa Grande quedan fuera del parque, porque entre ambas coordenadas aquél se inicia ciento veinticinco metros aguas adentro medidos a partir de la pleamar ordinaria. Incluso, entre ambas coordenadas habría que entender que existe una franja marina de ciento veinticinco metros a partir de la pleamar ordinaria no incorporada al parque.

Lo anterior, por cuanto el adverbio "adentro" califica una acción de desplazamiento en las aguas, es decir, en el mar. Como adverbio, el vocablo "adentro" significa, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, "A o en lo interior. Mar adentro, tierra adentro. Se metió por las puertas adentro." De suerte que la expresión "aguas adentro", significa que el límite que nace a partir de una línea recta originada en las coordenadas N 259.100 y E 332.000,



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

distante ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria aguas adentro, y sigue una línea recta hasta alcanzar una línea imaginaria paralela a la costa hasta terminar en las coordenadas N 255.000 y E 335.050, se ubica en el interior del mar. Pero, sucede que el punto definido por estas últimas coordenadas está ubicado en tierra, y no el mar como debería ser, para que coincida con la expresión "aguas adentro".

Lo dicho refleja con claridad que hay un error en la redacción de este artículo, ya sea respecto a la utilización de la expresión "aguas adentro", ya sea respecto de las coordenadas N 255.000 y E 335.050. Con lo cual, se hace necesario establecer si dicho error puede ser solventado por medio de la interpretación jurídica, que es el tema medular de la consulta formulada.

b) La procedencia de la interpretación del artículo 1° ante un error.

La doctrina suele distinguir entre aquellos errores de hecho o derecho que afectan la voluntad de quien emite un acto jurídico, sea concreto e individual, o sea abstracto y general, como en el caso de una norma, y aquellos que no la afectan y que suelen calificarse de errores materiales y que se dan en el momento de la transcripción o reproducción del contenido del acto (en tal sentido, vid, PAREJO ALFONSO, Luciano, Manual de Derecho Administrativo, 1998, p.746.).

En principio, los errores que afectan la voluntad de quien dicta un acto jurídico son causa de invalidez del mismo. En el caso de los actos administrativos, y según lo que dispone el artículo 130 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), el error tiene que afectar alguno de sus elementos constitutivos para que sea motivo de invalidez. La corrección del error de los actos administrativos corresponde a la propia administración, sea rectificándolos simplemente si son materiales, o por medio de la convalidación, saneamiento o conversión si el error es causa de invalidez, según las reglas de los artículos 157 y 187 a 189 ibídem. En todo caso, corresponde exclusivamente al poder judicial declarar la nulidad de los actos jurídicos concretos, públicos o



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

privados, o disposiciones reglamentarias cuando el error produce su invalidez, con la excepción que establece el artículo 173 de la LGAP para el caso de los actos administrativos cuya nulidad absoluta es evidente y manifiesta, que también puede serlo por la propia administración.

En cuanto a las leyes, el poder legislativo es el llamado a corregir sus errores. Cuando es un simple error material, puede hacerlo por medio de una fe de erratas; pero si el error afecta la voluntad del órgano legislativo, la corrección sólo puede darse como resultado de una reforma legislativa o dictando una ley de interpretación auténtica. Esto ha sido claramente establecido por nuestro Tribunal Constitucional en sentencia número 2994-92 de seis de octubre de mil novecientos noventa y dos, donde señaló:

" PRIMERO: Por reforma contenida en la Ley número 6726 del veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y dos, publicada en la Gaceta (Diario Oficial) número 73 del diecinueve de abril de ese mismo año, el inciso 1) del artículo 243 del Código Penal quedó redactado así: "Artículo 243.- Será reprimido con prisión de seis meses a tres años...el que librare un cheque, si concurrieren las siguientes circunstancias...1) Si lo girare sin tener provisión de fondos o autorización expresa del banco, y si fuere girado para hacerlo en descubierto:...". Este texto -aprobado por el plenario de la Asamblea Legislativa y sancionado por el Poder Ejecutivo- fue corregido por Fe de Erratas, según publicación que se hiciera en La Gaceta (Diario Oficial) del veintisiete de mayo del año citado, por el Presidente de la Asamblea Legislativa, sea sin participación alguna ni del Plenario ni del Poder Ejecutivo, así: "Artículo 243.- El contenido del inciso 1) debe tener el siguiente texto: Si lo girare sin tener provisión de fondos o autorización del banco girado para hacerlo en descubierto". Es evidente que ese nuevo texto modificó el aprobado y le dio un sentido diferente, por lo que con esa actuación se violaron los



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

procedimientos establecidos en los artículos 121 inciso 1) y 124 constitucionales para la reforma de leyes -lo que en definitiva, en la práctica viene a ser la supuesta corrección-. Este procedimiento anómalo, de aceptarse, otorgaría de hecho al Presidente de la Asamblea Legislativa una potestad ilimitada para reformar leyes sin someterse a las formalidades que para ello prescribe la Constitución Política y le permitiría asumir competencias propias de otros Poderes -tanto de la Asamblea Legislativa, como se dijo, como del Poder Ejecutivo al que corresponde, en forma exclusiva, la promulgación de las leyes-.

De manera que por ser inconstitucional esa actuación no puede tener la virtud de reformar el texto tal y como fue aprobado por el Plenario de la Asamblea Legislativa y sancionado y promulgado por el Poder Ejecutivo, por lo que el vigente, del inciso 1) del artículo 243 del Código Penal, es el que se publicó en La Gaceta (Diario Oficial) número 73 del diecinueve de abril de mil novecientos ochenta y dos."

En cuanto a la declaratoria de nulidad de una ley, esta sólo se produce cuando el error implica un vicio de constitucionalidad, ya sea formal por tener su origen en el procedimiento contemplado en la Constitución para su aprobación, ya sea material en razón de una disconformidad de contenido con los valores, principios y disposiciones constitucionales. En cualquier caso, corresponde a la Sala Constitucional declarar su nulidad por razones de inconstitucionalidad, según lo dispone el artículo 10 de la Constitución.

Lo dicho significa que los errores conceptuales no pueden ser corregidos por medio de una fe de erratas, en el tanto afectan la voluntad del poder legislativo, razón por la cual requieren de una nueva ley o de una interpretación auténtica para su corrección; sin embargo, este tipo de errores sí pueden ser salvados por medio de la interpretación, particularmente por medio de la interpretación judicial en la medida en que la función jurisdiccional, como



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

potestad atribuida a los jueces, implica establecer el sentido de las normas jurídicas. Incluso en el caso en que un error conceptual contenido en una ley implique su inconstitucionalidad, puede la Sala Constitucional fijar, por medio de una sentencia que no anule la norma, su sentido correcto de conformidad con la Constitución. Se trata de aquellas sentencias llamadas interpretativas por la doctrina, donde se fija la interpretación constitucionalmente obligada de una determinada disposición constitucional.

La interpretación jurídica de las leyes es el acto mediante el cual se atribuye un significado a los preceptos jurídicos que pertenecen a dicha categoría de normas, y como tal forma parte de toda aplicación de las leyes. De manera que, ante un error de sentido en el contenido de las leyes, la interpretación sería una forma de salvarlo. Quienes deben aplicar las leyes (o cualquier norma jurídica) siempre interpretan la disposición normativa que aplican. Así conciben el papel de la interpretación las escuelas modernas que se apartan de la hermenéutica tradicional al no aceptar el principio de que in claris non fit interpretatio (ver en tal sentido, BETTI, Emilio, La interpretación de la ley y los actos jurídicos, 1975, p.257; así como PÉREZ LUÑO, Antonio, Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, 1984, p.256.).

El punto de partida y el límite de toda interpretación es el propio texto de la norma, pues la interpretación jurídica tiene carácter lingüístico. Es decir, aunque se parta de la premisa de que toda aplicación de la norma requiere de su interpretación, cuando se trata de determinar el significado de una expresión, los diversos significados atribuibles desde el punto de vista gramatical constituyen el universo de posibilidades. Esto es que lo señala el artículo 10 del Código Civil cuando dice que "Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras..." como punto de partida para su contextualización, ubicación histórica y actualización, según la realidad social en que se aplica y en atención a su espíritu y fines, tal y como el mismo numeral señala.

De conformidad con lo dicho, no se puede por medio de los distintos métodos interpretativos, optar por un significado alternativo al señalado y que se ajuste mejor a los fines de la ley, a su espíritu, que corresponda mejor a sus



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

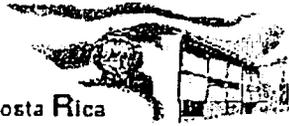
23 de diciembre de 2005
C-444-2005

antecedentes históricos y/o legislativos, que atienda de mejor manera a la realidad social del momento de su aplicación o, simplemente, que sea congruente con su contexto. Como se señaló, gramaticalmente la expresión "aguas adentro" sólo admite un significado. De manera tal que, lo único a que podría dar lugar una determinada interpretación es a no aplicar la expresión "aguas adentro", bajo el supuesto de que su utilización obedece a un error conceptual que impide la aplicación de la disposición de que se trate, lo cual ocurre únicamente cuando el error genera una antinomia, es decir, una contradicción con otro u otros preceptos legales.

Lo cual quiere decir que la procedencia de una interpretación que otorgue un significado distinto a lo que las palabras "aguas adentro" literalmente significan, o que concluya en la no aplicación de esa expresión, supone que su utilización en el texto del artículo 1º de la ley número 7524 se debió a un error conceptual por parte del legislador, en el tanto los vocablos "aguas adentro", entendidos en su significado literal, son contradictorios con otras disposiciones de la ley, o de la propia norma que los contiene. De no ser así, habría que interpretar la expresión en su significado literal y aplicar la norma tal y como está redactada.

Como se explicó anteriormente, hay una contradicción en el artículo 1º de la ley número 7524 pues, por un lado, se señala que la línea imaginaria que nace luego de una línea recta que parte de las coordenadas N 259.100 y E 332.000, y que discurre paralela a la costa, lo hace ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria aguas adentro; pero, por otro lado, esa misma línea termina en tierra y no en el mar, pues el punto conformado por las coordenadas N 255.000 y E 335.050, con base en la hoja cartográfica de Villareal del Instituto Geográfico Nacional, se ubica en tierra.

Se trata de un error conceptual que genera una antinomia, pues no es posible trazar el límite del parque como está redactado el artículo 1º de su ley de creación, ya que o la línea no discurre aguas adentro o las coordenadas donde termina esa línea imaginaria no son las que indica el artículo. Estamos, pues, ante una verdadera antinomia normativa, esto es, ante dos disposiciones legales



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

que se excluyen mutuamente. Lo cual implica que ambas no pueden ser aplicados, de suerte que el intérprete debe optar por alguna de las dos para que la norma sea aplicable. Aquí entran en juego los distintos métodos interpretativos que ayudan a establecer los criterios para optar por uno de los dos preceptos o disposiciones.

Estamos, pues, ante un error conceptual que da lugar a un antinomia, error que tendría que haberse dado por una incorrecta utilización de los vocablos "aguas adentro", o los numerales N 255.000 y E 335.050, al localizar las coordenadas, en relación con lo querido por el legislador, si se trata de determinar la intención de éste, o en relación con la racionalidad de la ley, si se trata de determinar el sentido o significado objetivo de la norma, según el método interpretativo que se adopte. En cualquier caso, es importante tomar en cuenta la finalidad de la creación del parque, el efecto que tendría la exclusión de dichas playas y el resto del articulado de la ley para determinar si el error está en la utilización de la expresión "aguas adentro" o en las coordenadas donde termina la línea imaginaria de que habla el artículo 1º de la ley citada.

c) La interpretación del artículo 1º de la ley número 7524.

Hay diversas escuelas sobre la interpretación jurídica que abogan por distintos métodos interpretativos. Según nuestro derecho positivo, la interpretación de las leyes debe darse relacionando el sentido propio de las palabras con su contexto, sus antecedentes histórico y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de aplicarse, y con especial atención a su espíritu y finalidad. Es lo que dispone el ya citado artículo 10 del Código Civil, el cual establece:

"ARTÍCULO 10.- Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas.

(Así reformado por Ley Nº 7020 de 6 de enero de 1986, artículo 1º)"



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

Por otra parte, el artículo 10 de la Ley General de Administración Pública establece que la norma administrativa debe ser interpretada de manera que garantice la realización del fin público que persigue. Señala dicho numeral:

"Artículo 10.-

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

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

En síntesis, las normas deben ser interpretadas de conformidad con los valores y principios constitucionales, su contexto, antecedentes históricos y legislativos, y en atención al fin público que persigue. Interesa, en relación con lo que dispone el artículo 1º de la ley número 7524, el principio constitucional



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

contenido en el artículo 50 de la Constitución como punto de partida para una interpretación sistemática, así como determinar el fin público que la ley de creación del parque persigue, para lo cual son relevantes sus antecedentes legislativos, particularmente lo expresado en la exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la ley número 7524.

*La ley número 7524 de 10 de julio de 1995, creó el parque nacional marino Las Baulas de Guanacaste, con la finalidad de proteger una de las principales poblaciones de la tortuga marina baula del océano pacífico, cuyo nombre científico es *dermochelys coriacea*, que anida en Costa Rica, particularmente en playa Grande y playa Langosta. El propósito específico del parque es proteger el desove y anidación de la tortuga baula que, de manera similar a muchas otras especies, anida en playas tropicales y subtropicales.*

La información científica disponible indica dos hechos de especial relevancia. En primer lugar, que la tortuga baula, el reptil más grande existente con más de cien millones de años, está en vías de extinción¹ y, en segundo lugar, que la contaminación lumínica provocada por la urbanización de las playas es una de las principales causas (Proyecto Baulas del Centro Científico Tropical). Lo cual significa e implica que, para proteger la especie es necesario controlar la urbanización en las playas de anidación, lo que obviamente incluye la construcción de hoteles y demás edificaciones con fines turísticos y recreativos.

Tiene particular importancia la finalidad que se persigue con la creación del parque, pues a partir de ella es posible discernir la voluntad del legislador o la racionalidad de la ley. Y es claro que el fin de la ley es la tutela del hábitat de la tortuga baula, que incluye los lugares de anidación y desove. Desde el punto de vista científico, la exclusión del parque de playa Carbón, playa Ventanas y playa Grande, es incongruente con los fines que se persiguen con su creación. Y ello, por cuanto, se deja sin la protección que le brindaría el parque a una parte muy importante del hábitat de la tortuga baula, como lo son las principales playas de anidación y desove. Lo relevante, en relación con este aspecto, es que

¹ La especie está incluida en la lista de especies en vías de extinción de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES). Ver www.cites.org



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

de no estar incorporadas dichas playas al parque, su creación no daría como resultado el control de la contaminación lumínica.

Tal y como se desprende de las actas de la Asamblea Legislativa, y de la exposición de motivos del proyecto de ley tramitado bajo expediente número 11.202, la creación del parque tuvo como propósito la tutela de esta especie marina mediante la protección de los lugares en que anida en la costa costarricense del océano pacífico. Esto lo que significa es que la finalidad perseguida o el interés público o general tutelado con la ley que creó el parque, es proteger los espacios naturales que dicha especie requiere para la anidación y desove. Ya se señaló cómo del estudio de dicho expediente legislativo, se extrae con claridad que, en el proyecto de ley de creación del parque, playa Carbón, playa Ventanas y playa Grande, eran parte de su porción terrestre.

La exclusión playa Carbón, playa Ventanas y playa Grande del parque es incongruente con los propósitos expresados en la exposición de motivos del proyecto de ley que se tramitó en el expediente número 11.202, que corresponde a la ley número 7524 y en la cual se señala expresamente la necesidad de ejercer un control sobre el desarrollo urbanístico con fines turísticos en dichas playas, para evitar la contaminación lumínica. Esto quiere decir que, desde el punto de vista de la finalidad perseguida por la ley, o el fin público tutelado como criterio interpretativo, ha de interpretarse lo dispuesto en el artículo 1º de la citada ley número 7524 de manera tal que dicho control pueda ser ejercido. Con lo cual, la antinomia existente entre la expresión "aguas adentro" y la referencia geográfica de las coordenadas N 255.000 y E 335.050 como punto en que finaliza la línea imaginaria a que hace referencia dicho artículo, debe ser resuelta con la inaplicación de la expresión "aguas adentro".

Por otra parte, y desde el punto de vista de la interpretación sistemática, tiene especial importancia el principio constitucional que consagra el artículo 50 de la Constitución, consistente en la obligación del Estado de proteger el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, sea como derecho subjetivo sea como derecho colectivo. Este principio obliga a una interpretación de la ley que expanda la protección y tutela otorgada al derecho constitucionalmente



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

consagrado a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, no que la restrinja. Es la consecuencia necesaria de la aplicación del principio de interpretación conforme que exige, como se ha dicho, que la interpretación que se haga de la legislación ordinaria sea la que mejor realice los valores y principios constitucionales.

A partir de lo dicho, es importante tener presente que, tal y como reiteradamente lo ha dicho la Sala Constitucional (ver sentencias números 5893-95; 3957-99; 1822-98; 2000-09773; y 2003-06311, entre otras) el artículo 50 constitucional contiene varios principios ambientales tales como el preventivo y el precautorio, así como el principio de desarrollo sostenible. El principio precautorio exige que, ante una duda razonable respecto a la peligrosidad de alguna actividad que tenga repercusiones ambientales, se tomen las medidas pertinentes para evitar el daño. Y el preventivo, la adopción de aquellas medidas necesarias para evitar consecuencias perjudiciales para el ambiente ciertas, no meramente posibles (ver LOPERENA ROTA, Demetrio, Los principios del derecho ambiental, 1998, pags.92-95). El principio de desarrollo sostenible consiste en que el Estado debe promover aquél tipo de desarrollo económico y social que garantice a las generaciones futuras el uso de los recursos naturales y un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Lo dicho implica que, ante una interpretación que excluye del parque las playas de anidación y otra que las incluye, el principio de interpretación conforme conduce a que se opte por aquella que las incluye, en virtud del principio constitucional del artículo 50 que obliga al Estado a proteger el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y a aplicar, como parte de la tutela que dispensa a ese derecho, los principios preventivo y precautorio.

También desde el punto de vista sistemático, ha de tomarse en cuenta lo dispuesto en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado costarricense, en los que se adquieren compromisos relacionados con la protección de la tortuga baula. Se trata de lo dispuesto en la Convención Interamericana de Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, aprobada por ley número 7906 de 23 de agosto de 1999, particularmente en el artículo IV,



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

donde se señala que entre las medidas que han de adoptar las partes están aquellas relacionadas con el control de las actividades humanas que puedan afectar a las tortugas durante el período de anidación y desove, medidas que incluyen el establecimiento de limitaciones y la creación de áreas protegidas que comprendan las zonas de anidación y desove. Establece dicho artículo:

"Artículo IV

Medidas

1.- Cada Parte tomará las medidas apropiadas y necesarias, de conformidad con el derecho internacional y sobre la base de los datos científicos más fidedignos disponibles, para la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de sus hábitats:

a) En su territorio terrestre y en las áreas marítimas respecto a las cuales ejerce soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción, comprendidos en el área de la Convención;

b) Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo III, en áreas de alta mar, con respecto a las embarcaciones autorizadas a enarbolar su pabellón.

2.- Tales medidas comprenderán:

a) (...)

b) (.....)



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

c) En medida de lo posible, la restricción de las actividades humanas que puedan afectar gravemente a las tortugas marinas, sobre todo durante los períodos de reproducción, incubación y migración;

d) La protección, conservación y, según proceda, la restauración del hábitat y de los lugares de desove de las tortugas marinas, así como el establecimiento de las limitaciones que sean necesarias en cuanto a la utilización de esas zonas mediante, entre otras cosas, la designación de áreas protegidas, tal como está previsto en el Anexo II;"

Resulta evidente que, si se trata de discernir cómo resolver la antinomia del artículo 1º de la ley que creó el parque nacional Las Baulas de Guanacaste, en punto a establecer si las playas de anidación y desove están o no incluidas en éste, de conformidad con lo que establece la Convención citada, la interpretación correcta debe ser aquella que las incluya.

Asimismo, debe incorporarse al marco interpretativo lo dispuesto por la Ley Orgánica del Ambiente en el numeral 2, c), el cual establece:

" ARTICULO 2.- Principios

Los principios que inspiran esta ley son los siguientes:

a) (...).

b) (...).



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

c) El Estado vejará por la utilización racional de los elementos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. Asimismo, está obligado a propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras."

Este artículo es el desarrollo legislativo del principio de desarrollo sostenible que contiene el artículo 50 constitucional.

En lo que tiene que ver con la previsión que hace el artículo 2º de la propia ley en cuestión, en relación con las eventuales expropiaciones, lo allí dispuesto podría tener aplicación aunque las mencionadas playas no estén incluidas en el parque, pues siempre podría haber propiedad privada en cerro Hermoso y el cerro que se ubica detrás de playa Ventanas; sin embargo, pareciera que esa disposición está en función del caso de playa Grande, donde hay terrenos sometidos a dominio privado que estarían dentro del parque, si se interpretara que los ciento veinticinco metros se miden tierra adentro y no aguas adentro.

En consecuencia, la interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 1º de la ley número 7524, a partir de lo que los principios constitucionales señalados consagran y lo que disponen el artículo IV de la convención interamericana de protección y conservación de las tortugas marinas, y el artículo 2, c) de la ley orgánica del ambiente lleva a que, nuevamente, la antinomia existente entre la expresión "aguas adentro" y la referencia geográfica de las coordenadas N 255.000 y E 335.050 de la hoja cartográfica Villareal del Instituto Geográfico Nacional, debe ser resuelta con la inaplicación de la expresión "aguas adentro", de manera tal que se entienda que el trazado de la línea imaginaria que parte de una línea recta que nace en las coordenadas N 259.100 y E 322.000 y finaliza en las coordenadas N 255.000 y E 335.050,



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

discurre por tierra a una distancia de ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria.

Finalmente, ha de señalarse que la Administración Pública puede interpretar las normas jurídicas que, en ejercicio de las potestades administrativas, debe aplicar, en el entendido de que dicha interpretación siempre estará sujeta al control de legalidad que el poder judicial ejerce sobre la actuación administrativa y en virtud del cual se fija la interpretación jurídica prevaleciente.

V. Conclusiones.

1) Hay un error en la redacción del artículo 1º de la ley de creación del parque nacional marino Las Baulas de Guanacaste, número 7524 de 10 de julio de 1995, pues no es posible trazar el límite del parque si la línea imaginaria que parte de una línea recta que nace en las coordenadas N 259.100 y E 332.000 y finaliza en las coordenadas N 255.000 y E 335.050, según las hojas cartográficas Matapalo y Villareal del Instituto Geográfico Nacional, discurre aguas adentro, porque su punto de finalización, según las coordenadas indicadas, está en tierra.

2) El error apuntado da lugar a un antinomia normativa que puede ser resuelta por vía de la interpretación jurídica, porque se trata de una disposición contradictoria que no puede ser aplicada tal y como está redactada. La ubicación en tierra del punto definido por las coordenadas N 255.000 y E 335.050 es excluyente del trazado por mar de la línea imaginaria a que hace referencia el artículo 1º, de manera tal que o se inaplica la expresión "aguas adentro", o se fijan otras coordenadas como punto de finalización de esa línea.



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

3) A partir de una interpretación sistemática y en atención a la finalidad de la ley de creación del parque marino Las Baulas de Guanacaste, la antinomia debe ser resuelta con la inaplicación de la expresión "aguas adentro", de manera tal que se entienda que el trazado de la línea imaginaria que parte de una línea recta que nace en las coordenadas N 259.100 y E 322.000 y finaliza en las coordenadas N 255.000 y E 335.050, según las hojas cartográficas Villareal y Matapalo del Instituto Geográfico Nacional, discurre por tierra a una distancia de ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria."

Además de lo anterior, ha de tomarse en cuenta que en 1995 el poder ejecutivo estableció el parque marino Las Baulas de Guanacaste mediante decreto ejecutivo número 20518-MIRENEM, cuyos límites incluían una porción terrestre de 125 metros a partir de la pleamar ordinaria.

Lo dicho por cuanto la Sala Constitucional ha señalado que si bien el legislador puede reducir la extensión de un área silvestre protegida, con ello no debe desprotegerse al ambiente. Al respecto, ha señalado la Sala:

"De la sentencia transcrita queda claro que una vez declarada una determinada área como zona protectora por un acto del Estado, no puede éste, simplemente, desafectarlo en todo o en parte, para proteger otros intereses -públicos o privados- en menoscabo del disfrute de un ambiente sano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 constitucional. Ahora bien, el hecho de que una norma, del rango que sea, haya declarado como zona protectora una determinada área, no implica la constitución de una zona pétrea, en el sentido de que, de manera alguna, su cabida pueda ser reducida por una normativa posterior. Sin embargo, se debe tener presente que la declaratoria y delimitación de una zona protectora, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 50 constitucional, implica una defensa del derecho fundamental al ambiente y, por ello, la reducción de cabida no debe implicar un detrimento de ese derecho, situación que debe establecerse en cada caso concreto. No resulta necesariamente inconstitucional el hecho de



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

que por medio de una ley posterior se reduzca la cabida de una zona protectora, una reserva forestal, un Parque Nacional o cualesquiera otros sitio de interés ambiental, siempre y cuando ello esté justificado en el tanto no implique vulneración al derecho al ambiente. Podría ser que, por diversas circunstancias, un determinado sitio haya perdido, al menos en parte, el interés ambiental que, en su momento, provocó, lo que, hechos los estudios del caso, justificaría su modificación ó reducción, todo en aplicación del principio de razonabilidad constitucional. Del mismo modo, la delimitación inicial de una zona protectora -o de otra índole- podría, a la larga, resultar insuficiente y, en razón de esto, motivar la aprobación de una reforma para ampliar la cabida. Estos aspectos son los que, a juicio de esta Sala, han de examinarse en el caso concreto del artículo 71 de la Ley N° 7575." Sentencia 7294-98 de 13 de octubre de 1998.

El principio de razonabilidad constitucional en concordancia con lo que dispone el artículo 50 constitucional, exige que tanto la afectación como la desafectación de un bien inmueble a los fines previstos por la ley para las áreas silvestres protegidas, esté justificada en función de la tutela y protección del ambiente. La Sala Constitucional ha aplicado este principio independientemente del rango de la norma que afecta o desafecta. Con lo cual, aún si la desafectación la establece la ley respecto de un área silvestre protegida creada por decreto, dicha desafectación debe estar justificada en la forma señalada.

Si la antinomia existente en la ley número 7524, se resuelve aplicando la expresión "aguas adentro", es claro que se produce una desafectación de una porción del parque marino Las Baulas de Guanacaste, tal y como lo había creado el decreto número 20518-MIRENEM, desafectación cuya inocuidad para el ambiente debería estar claramente establecida. De allí que, en aplicación del principio de interpretación conforme con la constitución, la interpretación más ajustada al principio constitucional que obliga al estado a proteger el ambiente (artículo 50 constitucional) y al principio de razonabilidad constitucional, es aquella según la cual la extensión del parque marino Las Baulas de Guanacaste no se vea mermada, es decir, aquella en virtud de la cual se concluye que la expresión "aguas adentro" constituye un error del legislador y que los



Señor
Carlos Manuel Rodríguez Echandi
Ministro del Ambiente y Energía

23 de diciembre de 2005
C-444-2005

límites del parque son aquellos definidos por las coordenadas dadas en el artículo 1° de la ley número 7524.

III. Conclusión.

En consecuencia, se reiteran los fundamentos y conclusiones expresadas en la OJ-015-2004, y se concluye que:

El artículo 1° de la ley número 7524 de 10 de julio de 1995, ley de creación del parque nacional marino Las Baulas de Guanacaste, debe interpretarse de manera tal que se entienda que el trazado de la línea imaginaria que parte de una línea recta que nace en las coordenadas N 259.100 y E 322.000 y finaliza en las coordenadas N 255.000 y E 335.050, según las hoja cartográficas Villareal y Matapalo del Instituto Geográfico Nacional, discurre por tierra a una distancia de ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria.

De Usted con toda consideración,



Julio Jurado Fernández
Procurador

JJF/fmc