

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English

Claudia Maria Agüero Chacón
Official Translator
English-Spanish/Spanish-English
Agreement N° 006-98 D.L. of November 16, 1998
Gaceta N° 249 of December 23, 1998
San José - Costa Rica

Legal stamps affixed at the end.



OFFICIAL TRANSLATION

I, **Claudia Ma. Agüero Chacón**, identity card number 1614-520, Official Translator of the Ministry of Foreign Affairs and Worship of the Republic of Costa Rica, named by Agreement N° 006-98 DJ of November 16, 1998, published in La Gaceta N° 249 of December 23, 1998, hereby CERTIFY that the pertinent parts of the document "resolution" to be translated from Spanish into English reads as follows: --

File: N° 06-008369-0007-CO -----

Resolution: N° 2008-008713 -----

CONSTITUTIONAL COURT OF THE SUPREME COURT OF JUSTICE. San José, at nine hours and six minutes of May twenty-third of two thousand and eight. -----

Action of unconstitutionality promoted by **MARIO ANDRES BOZA LORIA**, of age, married once, bearer of personal identification document number 1-297-932, resident of Sabana sur, in his condition as General Proxy without limitation of sum of the conservationist organization **FIDEICOMISO BAULAS (BAULAS TRUST)** with legal identification document number 3-012-292175; against the **ZONING REGULATIONS OF THE DISTRICT OF CABO VELAS, COASTAL SECTOR: FROM THE NORTH SECTOR OF VENTANAS BEACH UP TO THE SOUTH SECTOR OF LANGOSTA BEACH** issued by the Municipality of Santa Cruz. The following also intervened in the process **Jorge Enrique Chavarría Carrillo** in his condition of Municipal Mayor of Santa Cruz and **Farid Beirute Brenes**, in representation of the Republic's Attorney General's Office. -----

Resulting: -----

1.- Through brief received in the Clerk's Office of this Court at 17:30 hours of July 10th of 2006, the petitioner argues that the National Marine Park Las Baulas of Guanacaste, located in Playa Grande of the Canton of Santa Cruz, was created through Executive Decree N. 20518-MIRENEM of July 9th of 1991 and ratified by Law 7524 of July 10th of 1995 to protect the nesting beaches of the Leatherback Turtle (Playa Grande, Ventanas Beach and Langosta Beach). The park is constituted by a strip of land of 125 meters from the ordinary high tide along the aforementioned beaches, where it includes the protection of the marine-shore habitat, the land ecosystem being necessary for the leatherback turtle to be able to nest and perpetuate its species, thus being a minimal buffer zone necessary for the turtles to nest in without non-regulated human presence and without the harmful effect of lights and noise originating from the houses, hotels, pets and other human activities. Since this species is one of those in greater danger according to the Convention for International Trade of Species in danger of extinction (CITES-its acronym in Spanish) since 1975, and nationally it is considered a species in danger by the Regulations of the Law

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

2

of Wildlife Conservation since 1994, ratified by Decree N. 32633-MINAE of March 10th of 2005. That nevertheless, the Municipality of Santa Cruz through resolution of its Council, adopted the contested Regulations published in La Gaceta N. 127 of July 3rd of 2006. They indicate that the regulations are founded on false premises such as that the National Park only protects a marine area based on an official document from the Republic's Attorney General's Office C-444-2005 of December of 2005, with which it attended to an inquiry from the Legal Department of the Ministry of Environment and Energy with regard to the first article of the law, specifically with regard to the expression "offshore" when it should have read "inshore" which was considered a drafting error. That by legal mandate, the consulting function corresponds to the Attorney General's Office through which the administrative activity of the State is guided guaranteeing the compliance with the legal order, all of which is expressed by binding rulings that although may not be shared have legal weight. That although the Law on the Maritime-Terrestrial Zone establishes that the administration of each zone is left in the hands of the municipalities, when it is about the National Parks, the land administration in conservation areas is the competence of the Ministry of Environment and Energy. The same Law 7524, in its article 3, establishes that the park will be administered by the National Parks service of the Ministry of Natural Resources, Energy and Mines, also, the Organic Environment Law in its article 32 establishes that the protected areas will be administered by the Ministry, which is the reason why this government office has already initiated the expropriation of approximately 190 properties affected by the declaration of the park, which denotes that it is not only about a marine park, as the contested regulations see it. They indicate that with the action of unconstitutionality, it is not intended to disown the regulatory municipal power, nor its function of ordering the use of the soil and the tourism development in the coastal zone, which it can perform outside the conservation areas, but, it has occurred that in Playa Tamarindo, next to the park, a disorderly and non-planned development exists with lighting, sonic and environmental pollution, affecting the park generally and the turtles' spawning specifically. That a great number of institutions jointly prepared the Management Plan for the National Marine Park Las Baulas of Guanacaste, which was approved by the Technical Committee of the Tempisque Conservation Area and its respective regulations for use will soon be published, this being the only management plan for the use of the soil inside the park. Another one of the principles on which the contested regulations are based upon is that the habitat of the leatherback turtles is the sea so that it is there that the protection should be reinforced, refusing to acknowledge that all the stages of life of species in danger of extinction are important, for example, the protection of the nesting beaches. That despite the efforts of the Ministry, the national park is submitted to a strong

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English

Claudia María Agüero Ch. Legal stamps affixed at the end.
Official Translator
English-Spanish/Spanish-English
Agreement N° 006-98-DI-AG-006-1999
La Gaceta N° 144 de 20 de Septiembre de 1999
San José, Costa Rica

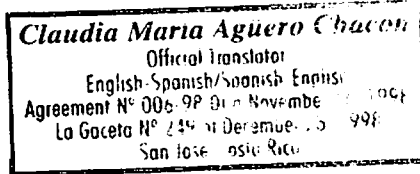
3

pressure from the tourism development in the area, eliminating some natural conditions of the beaches such as the vegetation, the construction of drainages, the use of heavy machinery that alters the ecosystem and constructions have been allowed that disturb the turtles spawning with noise and light, which has now been increased with the approval of the contested regulations which has generated expectations in the area to initiate as soon as possible the development of the land lots, so that these regulations more than a zoning effort is a justification for carrying out tourism and urban development infrastructure without sustainability criteria and without being based on technical studies, authorizing constructions on the park borders, without concern for the irreversible environmental incidence. -----

They consider that a collective interest assists them that qualifies them for the submission of the action of unconstitutionality, where the breach of the right of every person to a healthy and ecologically balanced environment established in articles 50 and 89 of the Political Constitution, is argued since with the contested regulations, the entire ecosystem is affected. As well, it goes against a series of international covenants that have been ratified by the country the purpose of which is the preservation of worldwide flora and fauna, such as the Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Marine Turtles ratified through Law 7906 of August 23rd of 1999; the Covenant for the Conservation of Biodiversity and the Protection of Priority Wildlife Areas in Central America, ratified by Law 7433 of September 14th of 1994; the Covenant for the protection of flora, fauna and natural scenic beauties of the countries of America, ratified by Law 3763 of October 19th of 1976; the Covenant of Biological Biodiversity, ratified by Law 7416 of June 30th of 1994; the Covenant for the Protection of the World's Heritage, cultural and natural, ratified by Law 5980 of November 16th of 1976. Also, they consider that the following environmental regulation was breached: The Law of protection, conservation and recovery of the marine turtle populations, N. 8325 of November 4th of 2002, the Law of the National Service for the National Parks N. 6084 of August 24th of 1977; the Organic Environment Law N. 7554 of October 4th of 1995; the Forestry Law N. 7575 of February 13th of 1996 and finally the Law of Biodiversity N. 7788 of April 23rd of 1998. As well, there exists vast jurisprudence from the Constitutional Court oriented towards the protection of the environmental right, and due to all of this they request that the action be accepted and the accused regulations be annulled. And that should its study be accepted and as a cautionary measure, the suspension of the application of the regulations be ordered until the action is not resolved for its substance, or at least, that in the administrative processes and procedures where the application of what is being questioned is discussed, no final resolution is dictated that may exhaust the administrative channels, until there is a final pronouncement from the Court. -----



Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English

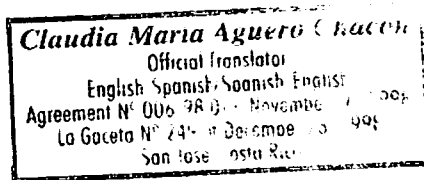


Legal stamps affixed at the end.

4

- 2.- To the effect of substantiating the legitimacy he has for promoting this action of unconstitutionality, he indicates that a collective interest assists them due to the breach of everyone's right to a healthy and ecologically balanced environment, established in articles 50 and 89 of the Political Constitution. -----
- 3.- Through resolution of 13:40 hours of March 21st of 2007 (visible in folio 59 of the file), the action was processed and hearing granted to the Republic's Attorney General's Office and to the Municipality of Santa Cruz. -----
- 4.- The Republic's Attorney General's Office submitted its report visible in folios 63 to 82, indicating that the petitioning organization argues that the zoning regulations of the district of Cabo Velas is unconstitutional because it breaches the right to a healthy and ecologically balanced right, the regulatory supremacy of the international treaties and instruments and the duty of protecting the scenic beauties, so that because it is about the right to the environment the petitioner is properly legitimated. On the substance it indicates that one of the basic arguments is that the Regulations issued by the Municipality of Santa Cruz includes in its geographical area of application, a strip or land portion that is part of the National Marine Park Las Baulas, which was created by the Executive Branch through decree number 20518-MIRENEM establishing as boundaries a land plot of 125 meters from the ordinary high tide. That this decree was contested before the Constitutional Court arguing limitations to private property, situation that was resolved in verdict number 1995-5894 of 9:51 hours of October 27th of 1995, considering that an expropriation in fact had not occurred as was argued. It indicates that the Law of Creation of the park number 7524 of July 10th of 1995 came about later on, the constitutionality of which was equally questioned, but was the action was rejected in full, and the Attorney General's Office in its recommendation indicated that the law did not include limitations to the right of property so that its approval by qualified majority was not necessary. Nevertheless, article 1 of the law generated doubts with regard to the land portion, since the imaginary line between the points indicated in the law, parallel to the coast, is located offshore, one of the coordinates being on land. On this aspect, and before an inquiry submitted by the Minister of Environment and Energy, the Attorney General's Office sustained the opinion that before an interpretation that excludes the nesting beaches from the park, the principle of interpretation in accordance with the constitution leads to opting for the one that includes the land portion protecting the healthy and ecologically balanced environment, reaching thus the conclusion that there had been a drafting error in the first article so that the expression "offshore" should not be applied. That later on the Attorney General's Office reiterated the foundations and conclusions in dictate C-444-2005 of December 23rd of 2005. -----

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



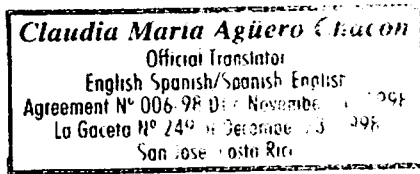
Legal stamps affixed at the end.

5

With regard to the Zoning Regulations approved by the Municipality of Santa Cruz, it covers the area included between the coordinates stated in the law, authorizing in the same development and construction of buildings according to the uses of the soil anticipated for each one of the zones: Central Playa Grande, North Playa Grande and South Playa Grande. It being that the zoning includes the maritime-terrestrial zone that borders with the fifty meters of the public zone and extends along the remaining seventy-five that are part of the park, land-strip that is under the administration of the MINAE, so that its inclusion in the Regulations constitutes a breach of that established in article 73 of the Law on the Maritime-Terrestrial Zone and 32 of the Organic Law of Environment. Although in principle it is a problem of legality between regulations of different hierarchy, the truth is that the Constitutional Court has indicated that it constitutes a breach of the constitutional principle that obligates the State to protect the environment and safeguard the right to a healthy and ecologically balanced environment (See verdict 1995-1886 of April 7th of 1995), so that a regulatory act such as the zoning regulations lacks legitimacy from the constitutional point of view due to what constitutional articles 50 and 89 establish. -----

On its part, with regard to the argument of unconstitutionality regarding the international treaties and instruments in environmental matters, the Attorney General's Office considers that the inclusion of the protected area within the territorial context of the contested Regulations, implies a reduction and absence of protection of the park, the protecting duty of which is consecrated by the Constitution itself, as well as the international covenants approved by the Costa Rican State and the obligations that derive from them. For example, that established in article 3 of the Convention for the Protection of the Flora, Fauna and Natural Scenic Beauties of the countries of America, which has been analyzed by the Constitutional Court and has built the rule of irreducibility of the wildlife areas protected by the Executive Branch in that sense – see verdict 1993-5399 and 1999-2988. Given that the establishment and delimitation of a protected area is derived from a public duty performed by the Executive Branch or else by the Legislative Branch, this power cannot be altered, nor its purposes be modified by any municipal action, much less to reduce a protected area through the alteration of its boundaries or of the regime of use of the soil within it regardless of the management category, whether national park, wildlife refuge, protecting zone, etc. The aforementioned includes the dictate of the zoning regulations that do not acknowledge the boundaries of the National Marine Park Las Baulas in its land portion, which would constitute an infraction of the Washington Convention of 1942, so that the contested regulations result contrary to the international regulations that stipulate the irreducibility of the protected areas; and it is also contrary to the international duty of the Costa Rican State of protecting the leatherback turtles as long as they are a species in danger

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

6

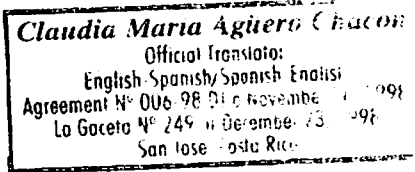
of extinction, when conforming to a parameter of international legality in matters of biodiversity protection (Convention on the Biological Diversity and the Covenant for the Conservation of Biodiversity and Protection of Priority Wildlife Areas in Central America, the Inter-American Convention for the Protection and Conservation of Marine Turtles). The Costa Rican State has the international obligation of undertaking all the efforts that ensure the integrity of the necessary habitats for the subsistence of the "dermochelys coriacea" as well as its spawning and incubation sites, which are the most important ones in the Eastern shore of the Pacific Ocean and therefore one of the crucial areas for the survival of that species. -----

On the other hand, the Attorney General's Office indicates that although it was not argued as a motive for unconstitutionality, another legal problem that has constitutional relevance is set forth, with regard to the strategic environmental evaluation in the case of the zoning regulations of Cabo Velas, upon not complying with the demand established in the General Regulations on the procedures of environmental incidence assessment (Decree 31849 of May 4th of 2004), which in that case would imply a breach of the constitutional principle established in numeral 50, since it implies that the State does not fulfill its obligation of protecting the environment, so that it is recommended that in the case the regulations are not fully annulled, there should be a ruling that the Municipality of Santa Cruz should forward it to the competent entities to be submitted to an environmental assessment prior to its application. -----

Based on the above, he concludes suggesting the Court estimates some of the following alternatives: A) The nullity of the complete Zoning Regulations of the District of Cabo Velas issued by the Municipality of Santa Cruz; or B) In case of not fully annulling the regulations being questioned, it is recommended that by ruling the defendant municipality is obligated to forward the regulations to the competent entities to be submitted to an environmental assessment prior to its application, this in the understanding that this requirement was not fulfilled before the approval by the Municipal Council. -----

5.- Mr. Jorge Enrique Chavarría Carrillo, in his condition as Municipal Mayor of the Municipality of Santa Cruz, responds in folio 85 the hearing granted, stating that in effect the National Marine Park Las Baulas was first regulated by Decree 20518-MIRENEM, but was ratified by Law 7524 only with regard to the creation of the park, not so to its boundaries, since in the law its land boundaries were changed and transferred to "offshore" so that it rejects the argument of the appellant party, since in its opinion the law is clear. He indicates that it is not correct when indicating that the Leatherback turtle spawns in the 75 meter land-strip after the public zone, since there is a natural barrier of "madero negro" that prevents the turtles from going further than the first 50 meters. The argument that there is a need for a minimum buffer zone

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

7

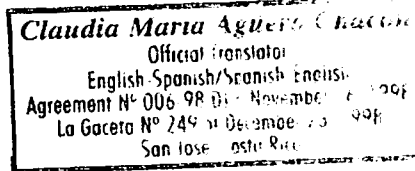
so that the turtles arrive to spawn without the non regulated human presence is not correct either since the park has an official schedule established by law for the entry of humans during the official spawning season which is only 4 months out of the year. The damaging effect of lights, noise, etc. is also not true since according to scientific studies of the IUCN to which the appellant party belongs, there are effective procedures through which one can control those effects. It also indicates that the association that files the action protests against the construction of hotels in the area, and the association itself keeps a hotel with a patent for cabins that is found inside what they define as the land part of the park. -----

The Attorney General's Office states that in its binding opinion, mainly with regard to C-036-1996, it establishes that the limit of the competence of the National Service for the National Parks is constituted by the limit established with regard to the protected area, so that it cannot be extended until a zone is not legally delivered to a protected area. They state that not only the Leatherback turtle is in danger of extinction, but all the large species that inhabit the Pacific Ocean mainly due to the killings that occur in the high seas. -----

On the other hand the appellant party considers that the premises on which the regulations are founded are false, about which it is not correct, since the law is very clear when it indicates that the park is "offshore" and that we understand that the only strip of land that the park includes is the one that is found along the 50 meters from the ordinary high tide known as the public zone, and the legal opinion of the Attorney General's Office OJ-015-2004 does not have a binding effect for the administration. That although, the municipality did not refer to official document C-444-2055 that is binding, the truth is that the Attorney General's Office indicates the existence of an error in the term used of "offshore" which can only be changed with an interpretation of the law, as is being processed in the project of authentic interpretation processed in the Legislative Assembly in file 16.417 and also, setting aside that in the same law of creation of the park, in its article 2, it is established that should private properties exist the owners would enjoy the full exercise of the attributes of domain (ownership) on their properties until they are acquired by the State, it being that to date no private owner has been paid any indemnity, which could mean an uncontrolled development in the area, which is precisely what it is intended to regulate with the contested regulations. -----

It insists on that the will of the legislator when creating the park is it were marine, excluding the land strip, since the habitat of the turtle is the sea and the spawning is already protected with the public zone where any construction is forbidden and where the park rangers themselves accept that it is very difficult for the turtles to go further than the 50 meters. Also, there are studies from the firm denominated Fideicomiso

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

8

Baulas (Baulas Trust) which have determined that the loss of turtles is not on land and that they have exercised total control over the beach to avoid the sacking of eggs. -----

It indicates that the variation of the objectives of a national park can only be done by law, so that it is not viable that an interpretation from the Attorney General's Office could have those effects, since such a competence does not correspond and even less since it is not about administrative jurisprudence, but rather a non-binding legal opinion and without reiteration. And also, the National Geographic Institute has not performed the demarcation of the park. -----

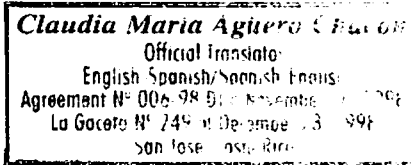
That contrary to what is alleged, the regulations issued by the Municipality collaborates with the conservation efforts, enabling a pattern of conservation and development of human activities in harmony with the natural conditions of the site, guaranteeing the safety of the species. That the regulations, comparing them with worldwide used scientific studies for the protection of turtles, result more restrictive than those measures. Also, there is no pressure whatsoever for the tourism development alleged, and of which no proof is provided. The regulations intend to prevent that re-control, joined to the fact that the SETENA through official document 2238-2005 froze the permits in the area, so that the municipality has not issued any construction permit since one cannot fulfill the previous requirement of approval by Setena. -----

It states that what is being regulated through the contested regulations is outside the public zone and therefore, is not the competence of the MINAE, but rather of the municipality. And that contrary to that alleged, the municipality recognizes the existence of the park and protects it, controlling in a sustainable way the development of the zone, with a joint effort for example with the Universidad Nacional. That far from being questioned, the work and actions of the Municipality should be congratulated internationally, since with the regulations the environment is protected and allows more than 2500 residents of the zone to progress, contrary to what the group represented by the appellant has done, through its very much questioned procedures. With the regulations, jobs and development alternatives would be generated as well as the savings of millions of dollars for the country with senseless expropriations. -----

It states that in the alleged international covenants, none of them establish the expropriation of land for the protection of an animal that is found in the sea and that the Inter-American Convention for the protection and conservation of Marine Turtles is fully complied with in the country since with the contested regulations, in the area of Playa Grande, it is impossible to carry out all the activities indicated by the appellant. Also, the contested regulations do not breach any international covenant, or national laws, on the contrary, with the regulations it is intended to protect the nesting sites regulating the activities related

Handwritten signature/initials

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

9

with the park, so that the annulment of this we would be back in the previous legal vacuum and contrary to the principles of indubio pro natura and the precautionary opinion. It indicates that together with SETENA, assessments of the environmental impacts will be performed in the projects to be developed in the 200 meter wide land strip where the regulations are executed so that the necessary precautionary measures will be taken. -----

Due to all the above, the Municipal Mayor requests the action be dismissed and the appellant be sentenced to the payment of the procedural and personal costs that correspond. -----

6.- The edicts referred to in the second paragraph of article 81 of the Law of Constitutional Jurisdiction were published in numbers 70, 71 and 72 of the Judicial Bulletin, of April 11th, 12th and 13th of 2007 (folio 62). -----

7.- The oral and public hearing anticipated in articles 10 and 85 of the Law of Constitutional Jurisdiction was held at nine hours with six minutes of April twenty-fourth of two thousand and eight and was considered concluded at ten hours with thirty-five minutes. -----

8.- The legal prescriptions have been fulfilled in the proceedings. -----

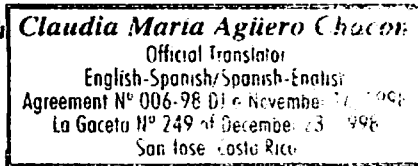
Drafted by Magistrate Sosto López; and, -----

Considering: -----

1.- **On the admissibility.** The action is admissible since it is about the defense of a collective interest, such as the protection of the environment guaranteed in article 50 of the Political Constitution and according to that regulated in the second paragraph of article 75 of the Law of Constitutional Jurisdiction. In the ruling of this court number 03750-93, of fifteen hours of July thirtieth of nineteen hundred and ninety-three, it was indicated that: -----

"... The collective interests, although of difficult definition and even more difficult identification, cannot be in our law – as has already been said by this Court – the interests that are merely collective; or so collective that their ownership may be confused with that of the national community as a whole, nor so concrete that in face of them specific persons may be identified or easily identified, or personalized groups, whose legitimacy would derive, not from the collective interests, but rather from the corporate ones that affect a community as a whole. It is thus about the individual interests, but at the same time, diluted in groups more or less extensive and amorphous of people who share an interest and, therefore, receive a prejudice, real or potential, more or less equal for all, so that it is correctly said that it is about equal interests of the groups that are found in specific circumstances and, at the same time, of each one of them. That is to say, the collective interests participate of a double nature, since they are at the same

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

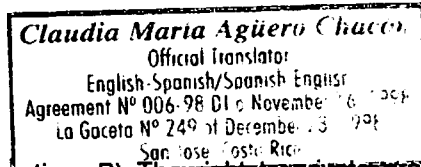
10

time collective – because they are common to a generality – and individual, so that they can be claimed in such a character.” -----

From the above, one can conclude that the collective interests are those the ownership of which belongs to groups of people who are not formally organized, but are united based on a social need, a physical characteristic, an ethnic origin, a particular personal or ideological orientation, the consumption of a certain product, etc. The interest, in these cases, is blurred, diluted (diffuse) between non identified pluralities of subjects. This Court has determined that collective interests exist in cases such as the environment, the cultural heritage, the defense of the territorial integrity of the country and the good administration of public expenditure, among others. In the case that occupies us, the appellants allege an environmental and ecological injury that impacts further than the natural heritage of our country and that is expressly recognized in legal instruments assigned to the protection of the Leatherback Turtle, and from this it results that it proceeds to learn about the action by the substance. -----

II.- Object of the dispute. The action of unconstitutionality sets forth the conflict between the Law of creation of the National Marine Park Las Baulas Guanacaste, and the Zoning Regulations of the District of Cabo Velas issued by the Municipality of Santa Cruz. In order to resolve this, the Court must take into account that several questions are in dispute with regard to the space definition of the National Marine Park Las Baulas the protection regime of the Leatherback Turtle in our legal order. The Republic's Attorney General's Office sustains that it must be determined if the Zoning Regulations of the Cabo Velas District injures the constitutional right to a healthy and ecologically balanced environment, the regulatory supremacy of the international treaties and instruments, and the duty of protecting the scenic beauties, , guaranteed in articles 7, 50 and 89 of the Political Constitution. The above, since it regulates inside its territorial context of application, the land lots that are part of the National Marine Park Las Baulas. The Court also considers that other interests and rights in dispute should be analyzed: that is, the Right to Private Property, the distribution of competences of the State and the Municipal Corporation and the right to a healthy and ecologically balanced environment. Thus, there are possible infractions, which once established will allow this Court to reach a conclusion that will allow effectively safeguarding the environment and the right to property. -----

III.- On the substance. The appellant accuses that the contested Zoning Regulations erroneously interpret Law No. 7524 of July 10th of 1995 and legal opinion OJ-15-2004 of the Republic's Attorney General's Office, since it harms the protection area the National Park intends. In order to resolve the above, the Court will analyze this in accordance with the following: A) If there is effectively the territorial



affectation alleged in the action; B) ~~The right to private property~~; C) If the constitutional and legal competences of the Municipalities in the field of the Zoning Regulations can compete before the national interests, it must also be resolved if the Zoning Regulations are legitimate without a Regulating Plan that authorizes this, D) The protection area that must be offered to the Leatherback Turtle. -----

A.- On the affectation of the National Marine Park Baulas. The parties are clear in establishing in the action of unconstitutionality the regulating origins of the National Marine Park Las Baulas Guanacaste. The Court coincides with the above, except with the argument of the Municipality of Santa Cruz in its report when it indicates that the Executive Decree No. 20518-MIRENEM based on Law No. 7174 (that became the integral reform to the Forestry Law No. 4465 of November 25th of 1969), was completely derogated by the Forestry Law effective today, Law No. 7575 of February 13th of 1996. In spite of the above, the Court has resolved similar arguments and concludes that an Executive Decree that declares Protected Wildlife Areas is not derogated implicitly or tacitly with the regulatory modifications after Law 7174, since these provisions arise under a particular legislation, and is sheltered by the constitutional mandate of article 50. In this sense, the Court reiterates the opinion stated in ruling No. 1998-07294, that establishes: -----

"In the first place, even when Decree No. 17023-MAG is partially based on the text of Law No. 4465, Forestry Law of November 25th of 1969, legal rank regulations in force which at the time endorsed the creation of the Tivives Protecting Zone, the derogatory of this order does not imply the automatic derogatory of the referred decree. It must not be forgotten that, in last instance, both Law No. 4465 – today derogated- as well as Decree 17023-MAG are only the development of the contents of constitutional article 50, so that even when the immediate regulations on which the decree was based has been substituted by others, this one subsists both because it was promulgated under the regulations in effect at the time as well as because it had its ultimate basis on the mentioned constitutional article." -----

Since this action of unconstitutionality is closely related to the principle of mandatory enforceability of the environmental regulations, obligation that is derived not only from articles 11 and 50 of the Political Constitution, and from all the legislation that the State develops for the guardianship of the environment, the argument of the Municipality results unsustainable. In this sense, not even private individuals can disavow the contents of the environmental legislation, much less any public authority. In a more recent ruling 2006-17126 it is indicated that it "...denotes its unavailability with regard to the public institutions – condition that also appears with regard to the private individuals -, that is, it is not subject to pact or covenant due to the transcendence it has for life and the survival of humanity; which makes its exception

A handwritten signature in black ink, appearing to be "C. Ma. Agüero Ch.", located at the bottom right of the page.

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

12

impossible except of course in situations of urgency or emergency, which in itself, is a condition of legal source (in this regard consult ruling 2340-92)." That is how the State institutions, the Executive Branch, the Legislative Branch, the Judicial Branch, Municipalities, as well as any other institutions are all of them linked to the environmental legislation or that one that is related with the environment. -----

The Court acknowledges that the location of the National Marine Park Las Baulas is a relevant aspect in order to decide this present action of unconstitutionality. The Executive Branch creates the National Park through article 1° of Executive Decree No. 20518-MIRENEM, published in La Gaceta No. 129 of July 9th of 1991, when it indicates the following: -----

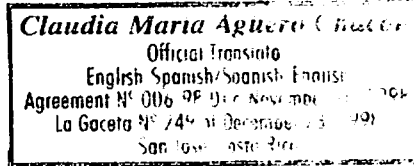
"The National Marine Park Las Baulas is created, the boundaries of which will be following, according to the cartographic sheets Villareal and Matapalo scale 1:50,000 of the National Geographic Institute. ----- Starting from a point located at the extreme south of Playa Ventanas, it continues on a straight line with orientation N 45 X E, and a distance of 125 meters from the ordinary high tide. The boundary continues on an imaginary line parallel to the public zone and 75 meters distant from it, with a southeast direction up the point of coordinates N 255.000 and E 335.050. -----

This national park will also cover the Ventanas estuary and its mangroves, the hill immediately behind Punta Ventanas, Punta Carbón, the Island Capitán, the public zone located between Punta Conejo and the extreme South of Playa Langosta up to the ordinary high tide line" (the underlining is not from the original). -----

The National Park is thus born, applying the legislation that empowers the Executive Branch to carry out this kind of declarations. Later on, the Legislative Assembly issues the Law denominated "Creation of the National Marine Park Las Baulas of Guanacaste," Law No. 7524 of July 10th of 1995, published in La Gaceta No. 154 of August 16th of 1995, with which it establishes as boundaries the following: -----

*"The National Marine Park Las Baulas of Guanacaste is created, the boundaries of which, according to the cartographic sheets Villarreal and Matapalo scale 1:50.000 of the National Geographic Institute, will be the following: starting from a point located on coordinates N 259.100 and E 332.000, it continues on a straight line until reaching an imaginary line parallel to the coast, **distant one hundred and twenty-five meters from the ordinary high tide offshore**. Along this imaginary line, the boundary continues on a southeast direction, until finishing at the point with coordinates N 255.000 and E 335.050. The Park will also cover the estuaries Tamarindo, Ventanas and San Francisco and their mangroves; the hill located immediately behind Ventanas beach, the hill El Morro, the island Capitán, the island Verde, the 50-meter public zone, measured from the ordinary high tide, between the point of San Francisco and the estuary*

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

13

San Francisco and the territorial waters of the Tamarindo Bay, included between Punta Conejo and the extreme south of Langosta Beach, up to the line of the ordinary high tide” (the highlights are not from the original). - - - - -

This legislation similarly defines the area of the boundaries of the National Park, however, with a significant change, since evidently from the text of the previous regulation, it inverts the protection of the National Park leaving it the opposite to what the Executive Branch established through Decree No. 20518-MIRENEM, published in La Gaceta No. 129 of July 9th of 1991, on article 1 transcribed before, since the Law establishes that the initial line of the National Park is defined from the ordinary high tide “offshore”. From here on the confusion that is generated is aggravated with the promulgation of the Zoning Regulations of the District Cabo Velas, Coasta Sector: From the North sector of Playa Ventanas up to the South sector of Playa Langosta, by the Municipality of Santa Cruz. Its article 1 related with the application Context indicates: - - - - -

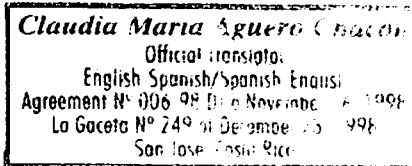
“The provisions included in these articles are mandatory for every development (work, project or activity), located inside the coordinates 264.875N:335000E; and up to 269.425N:331.800E they become the basic criteria of local ordering, in accordance with the mechanisms established in article 30 of the Organic Environment Law, ...” - - - - -

The Republic’s Attorney General’s Office indicates that the contested Regulations cover the geographic area located as from coordinates 264.875 N and 335000 E and ends at coordinates 269.425 N and 331.800 E, which becomes the area where the development and construction of buildings is authorized, in accordance with the soil uses anticipated for the regulated areas: Playa Grande Central, North and South. It maintains that it extends over the seventy-five meters that are part of the National Park. In this sense, it can be verified that articles 6, 10, 22, 23, 27, 40, 41, 45, and 59 of the Zoning Regulations are provisions where the Municipality extends its jurisdiction further than what is allowed. The Municipality alleges that it acts in order to satisfy local interests, even more, those of the owners of the properties that border with the area of the National Park who can exercise all the powers of ownership over the lands that have not been expropriated yet and which, in that case should be regulated by the local authorities, who have issued the necessary provisions to resolve the above, at the same time that they reconcile all the interests with the technical environmental needs and criteria. - - - - -

B.- The Right to Private Property.- Background of the Playa Grande zone. Constitutional Article 45 establishes: - - - - -

“Property is inviolable; nobody have be denied its own unless due to public interest which has

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

14

been legally verified, prior indemnity in accordance with the law. In case of war or interior commotion, it is not indispensable for the indemnity to be prior. However, the corresponding payment will be made at the latest two years after the state of emergency has concluded. -----

For reasons of public necessity the Legislative Assembly may, with the vote of two thirds of the totality of its members, impose on the property limitations of social interest." -----

The Constitutional Court has recognized in this constitutional right a series of interest that make it complex, because not only does it participate of individual connotations, but also shares others of a social nature, including in accordance with the assignment it has, so that the legislator can impose limitations. The Court develops in its jurisprudential doctrine criteria that extend the right to private property, even further than what the infra-constitutional legislation indicates such as the Civil Code, to include all the appreciable interests of an individual, that have an economic value in other individual laws. From this, the contents of the private property is the possibility of possessing exclusively a thing, enjoying it and disposing of it with no further limitations than those established by Law or the one imposed by the will of its owner. Certainly, the Court recognizes that one cannot always interfere with the faculties the owner has, such as possession, use and enjoyment, transformation, disposition, defense and vindication of the goods, since one cannot affect the essential contents without the right to an indemnity. However, the State seeking a social balance may establish a series of standard regulations, such as prohibitions or the imposition of duties on the title-holders, especially in the exercise of the aforementioned faculties. In that sense, the cases of the timeframes on the rights of intellectual property have been examined by this Constitutional Court, about the historical, natural, forestry heritage, of that of properties near the airports, among others, where the use and transformation of the property is legitimately limited. In such cases, the Court has sustained that *"such integrative regulations of the right of property can validly impose on the owners obligations to give, do or not do, without that necessarily implying the correlative duty of indemnity by the State. That is so since they do not imply a major sacrifice for the owner, who then does not suffer any harm to his right. Intimately linked with the above is the issue of inviolability of property, concept that has been suffering a metamorphosis; it began as a first generation right and as such, an absolute right. However, as in so many other fields of the law, the socio-economic needs have made these concepts, which were once rigid and inflexible; evolve towards a much more extensive perspective. The right of property did not escape such a situation. Modernly, if it is about the forestry resource, we talk about the ecological function of property, that is, that this legal institute must orient itself towards the fulfillment of a function of ecological protection that, logically, imposes limitations on that right,*

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

15

since that function cannot be effective if it does not admit a series of limitations of property, which can be understood as those limitations or regulations that cannot go further than a certain limit, since, otherwise, would negate the exercise of the right of property. Otherwise, limitations can be established inasmuch as the administered one can exercise the essential attributes of the right of property, within certain conditions." (Ruling of the Constitutional Court 1995-05893) (bold font is not from the original). - -----

The action of unconstitutionality must question the nature of the land, which when registered are affected to a true and clear natural assignment. Precisely because the Court holds that there is no absolute fundamental right, in accordance with how the concept of the right to property has been evolving, each one is delimited by another (or others), and it is due to their interaction, that it has been sustained that there can be reasonable regulations or limits to safeguard other rights, values or interests that also enjoy the constitutional acknowledgement whilst the minimum essential contents are not affected. In the face of private property we have the public domain that is integrated by goods that are the manifestation, by express will of the legislator, of special assignment to serve the community, the public interest. They are denominated proprietary assets, manorial assets, public assets or things or public assets, that do not belong individually to private individuals and that are assigned to a public use and submitted to a special regime, outside the trading of men. The affectation they support, they receive from their own nature and vocation, which is precisely the problem this action of unconstitutionality implies, on the lands that evidently support a very particular assignment and one of great scientific interest. - -----

For now, it must be indicated that the Court in its ruling No 1991-0447 analyzed the issue from a perspective similar to the one that occupies us, and that results necessary to bring to this discussion, since it was indicated there that: - -----

"Now then, what proceeds is to analyze now if Law No. 6043 imposes limitations on private property, or if it simply regulates the public domain of the maritime-terrestrial zone. The Court accepts the theory that in effect, the terrestrial-maritime zone is an asset of public domain, in the terms of article 261 of the Civil Code that establishes: - -----

"They are public things that by law are assigned permanently to any service of general usefulness, and those from which all may benefit because they have been delivered to public use. - -----

All the other things are private and object of particular ownership, although they belong to the State or the Municipalities, who for the case as civil persons are no different from any other person" - -----

The following article leaves the public things outside trading and until otherwise established legally. The

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

16

demanial character of the maritime-terrestrial zone (or marine shore as it was called years before) is recognized since time immemorial, and Roman Law itself accepts that status, as "res comunes" and "extra commercium". In our context, the public character of this land-strip has been recognized with all clarity since last century as an extension of the State's property in the marine zone adjacent to the national territory where it exercises its sovereignty. It would be task that exceeds the purpose of this resolution to indicate the regulatory background that gathers the character of the "public thing" (to use the terms of the Civil Code) of the maritime-terrestrial zone that only set out with a mandatory character something that the same doctrine has accepted as a "natural destiny"; given the particularities of the beaches and coasts, awarding these then an "affectation destiny." -----

[...] "It is confirmed from that text, that its application to private property is excluded, since what the law does is to recognize for the maritime-terrestrial zones their condition of an asset of public domain and regulate their administration, protection, use and usefulness. Take into account that when in nineteen hundred and seventy-seven the law was dictated, Law No. 4558 of April 22nd of 1970 was in force (derogated precisely by No. 6043), which in itself recognized the public domain of that zone declared in previous laws, although with a modality and regulations a little diverse. The thesis is confirmed with the additional circumstance that the State has had to issue legislation – pretty profuse – where it excepts from public domain certain zones or parts of the shoreline, so that the general legislation in effect for these was not applied to them. **The premise which serves as the basis for the appellant party cannot be admitted then, since no limitations are imposed on the private property, but rather that upon regulating the public domain, what the law does is establish conditions through which the use and enjoyment of the maritime-terrestrial zone is made possible for private individuals.** So, whoever intends through non authorized means to exercise a private use of that zone will see the possibility of consummating this forbidden, since it is also accepted, from time immemorial that it is about assets that cannot prescribe in favor of private individuals and are found outside of trading. That is the scope of the "common thing" to which the Romans referred. It must also be noted that at this time, the law only accepts the concept of public domain for a land-strip of two hundred meters out of which fifty are public zone, one would say "strictly public" while the remaining one hundred and fifty may be denominated "restricted zone", where a certain and conditioned possession is allowed for private individuals, which is proof of a legal "reversal" of this zone since, as is known, the regulation was applied for many years on a one-mile land-strip, which is why even today one talks about the "maritime mile" to refer to this standard. It must be kept in mind that the Political Constitution, in its article 121 paragraph

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English

Claudia Maria Agüero Chacón
Official Translator
English-Spanish/Spanish-English
Agreement N° 006-98 Date November 1st 1998
La Gaceta N° 249 of December 23, 1998
San José, Costa Rica

Legal stamps affixed at the end.

17

14), although it uses the sociological term of "nation" that remained since the Constitution of 1871, awards the Legislative Assembly the faculty of "affecting" assets of the State to public use, so that it clearly covers the situation being examined, since the challenged legislation was dictated under it, not only the latter (No. 6043), but all those that in the past regulated these matters. There is then no limitation of private property, since the questioned Law recognizes and respects that one that exists upon its promulgation, whilst on the other hand, what it does is to reproduce or gather the concept and rules that apply to the public domain, existing in the country since some time before." - -----

There are several points that it would be interesting to rescue from the previous ruling, among them that the Maritime-Terrestrial Zone is an asset of public domain, that its acknowledgment exists since time immemorial, which has been establishing itself in the legislation of our country, to become part of the property of the State, along the marine shore, a maritime mile or more (Law 162 of June 28th of 1828 and later legislation). The Law No. 6043 of March 2nd of 1977 came to establish the current regime for the entire public zone and the concession areas. In the opinion of the Court, its conditioning as asset of public domain does not weaken with the passage of time, on the contrary, it is inalienable and does not prescribe, even when later laws establish different regimes for the administration, protection, use and benefit. In the case that occupies us, its value as an asset of public domain is not only in the Maritime-Terrestrial Zone but also in the reserve or application it has for its purpose, which has been reflecting on the different regulations promulgated by the Legislative Assembly and has been sanctioned by the Executive Branch. - -----

The Inter-American Convention for the Protection of the Marine Turtles, Law No. 7906 of August 23rd of 1999, in effect since September 24th of 1999, establishes: - -----

"Article I -----

Terms employed - -----

For the purposes of this Convention: -----

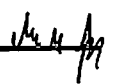
1.- By "marine turtle" it is understood any one of the species listed in Annex I. - -----

2.- By "habitats of marine turtles" it is understood **all the aquatic and land environments used by them during any stage of their life cycle.** -----

3.- By "Parties" it is understood the States that have consented to obligate themselves by this Convention and with regard to which the Convention is in effect. - -----

4.- ..." - -----

"Article II -----



Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

Objective - -----

The objective of this Convention is to promote the protection, conservation and recovery of the populations of marine turtles and of the habitats on which they depend, based on the most reliable scientific data available and considering the environmental, socio-economic and cultural characteristics of the Parties. - -----

Article III -----

Application area of the convention -----

The application area of this Convention, forewith "the area of the Convention", ***covers the land territory of each one of the Parties in the American continent, as well as the maritime areas of the Atlantic Ocean, the Caribbean Sea and the Pacific Ocean, with regard to which each one of the Parties exercises sovereignty, right of sovereignty or jurisdiction over the living marine resources,*** according to international law, as is reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea." (Bold and cursive font is not from the original). -----

The marine turtles protected in the Inter-American Convention are enunciated in Annex I, which includes the *Dermochelys coriácea*, which is the object of protection of this action of unconstitutionality, but it is suitable to clarify that it is not the only one as was stated in the oral and public hearing held by the Constitutional Court on April 24th of 2008 (folio 223 of the file), since other species may spawn and who equally demand the protection of the aquatic and land environments, used in any of their life cycle stages. In this sense, our country, with this International Treaty, engaged to exercise at all government levels, the measures indicated in Article IV, with regard to the establishment of the following: -----

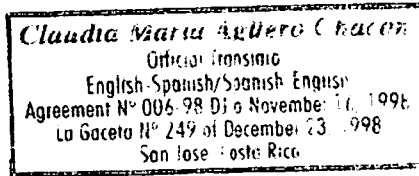
"1.- Each Party will take the appropriate and necessary measures, in accordance with international law and based on the most reliable scientific data available, for the protection, conservation and recovery of the populations of marine turtles and of their habitats: -----

- a) In its land territory and in the maritime areas with regard to which it exercises sovereignty, rights of sovereignty or jurisdiction, included in the area of the Convention; - -----
- b) Without prejudice of that established in Article III, in areas in the high seas, with regard to the ships authorized to carry their flag. -----

2.- Such measures will include: - -----

- a) ... -----
- b) -----
- c) As much as possible, the restriction of human activities that could seriously affect the marine turtles, -----

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

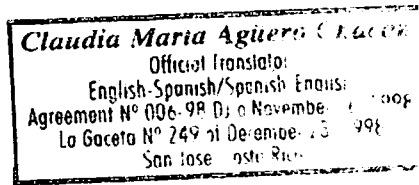
19

especially during the periods of reproduction, incubation and migration; - -----
d) The protection, conservation and, and according with whatever proceeds, the restoration of the habitat and the spawning places of the marine turtles, as well as the establishment of the limitations that may be necessary with regard to the use of these areas through, among other things, the assignment of protected areas, such as is provided for in Annex II; - -----
..." -----

Evidently, this and other provisions exist that apply to the issue, that evidence a **natural and immemorial affectation** on the lands adjacent to the sea, safeguarded first for reasons of security in the XIX Century, and today in the XXI Century for the protection of the flora and fauna, which determine one way of special subjection over the owners, since scientifically a strong bond with wildlife is established throughout the entire land strip of the Maritime Terrestrial Zone which is of interest in the action of unconstitutionality, emphasis that has been increasing with the international commitments and the national legislation, which although it has declared – although with what has been said it appears insufficiently regulated till now as National Park – and as an issue of public interest for scientific research (Law No. 8325), as well as the international need of offering protection to marine turtles and their habitat. - -----

- -----
C.- Competence of the Municipality of Santa Cruz versus National Interest. In the face of all the above two administrative jurisdictions that compete between themselves and currently concur in one same geographic area, intend and claim the protection of the Leatherback Turtle. The question to resolve is if what is established in articles 169 and 170 of the Political Constitution and the Law of Urban Planning awards sufficient legal support to the Municipality of Santa Cruz in order to assume the urban planning on a local level with the exclusion of the Central Government. The Court has sustained as valid the guidelines established by the Urban Development Department – of the Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (National Institute for Housing and Urban Planning) - and the Planning Office (of the Ministry of Planning and Economic Policy), these being the organs in charge of preparing the National Plan for Urban Development, through which the general policies on growth and development of urban areas are established. In the ruling of Court, No. 2003-11397 the Court concludes that: "...it is about a reform of the *Regional Urban Development Plan*, they should be understood as the formal boundary of the overall outlines, technical regulations or general guidelines in accordance to which the local governments should prepare their respective regulatory plans and the corresponding urban development regulations. It is not about an imposition as the Ombudsman's Office indicates but rather coordination between the local and

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

20

national interests.” The Court has established jurisprudence that indicates not only the importance of the Local Governments with regard to the urban ordering functions, and as an exception and residually, the application of the regulating plans of the Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (National Housing and Urban Development Institute), which, it has been maintained, can only affect the municipal interests if they are approved by the local entity. However, the problem that occupies us is different, inasmuch as the Municipality of Santa Cruz has extended its jurisdiction based on an interpretation of various regulations, not anymore on an issue that the Court has recognized as strictly relevant to the “local interests”, but rather national, whereas the Zoning legislation enters into areas that have been declared National Park. In order to clarify the above it will be necessary to resolve the following: a) Scope of the municipal autonomy; and b) the Law of the Maritime Terrestrial Zone that grants competency to the Municipalities. -

a) Scope of the municipal autonomy. One of the issues that have occupied the Court is related with the Municipalities of the country and their insertion into the Constitutional State of Law, which endows them with a series of obligations and attributions. The recognition that has been awarded to these entities is the legal capacity it has to decide its own organization freely and responsibly. It has been a characteristic of the jurisprudence of this Court to determine that the context of constitutional attributions finds its limits in the purpose of the Municipality itself, so that, *it has said that the Political Constitution (article 170) and the Municipal Code (article 7 of the previous Municipal Code, and 4 of the one in force) have not limited themselves to attribute to the municipalities the capacity to manage and promote local interests and services, but have expressly established that that municipal management is and should be autonomous, that is defined as freedom before the other State entities for the adoption of their fundamental decisions (ruling No. 1999-05445).* On this basis, this Court determines the relations proper to the municipal autonomy in the face of those of other state entities. In this same order of ideas, [...] *the local autonomy resides on the fact that the fundamental organization of the territorial entity is the people as electoral body and that, consequently, from the one that derives its political-administrative orientation, not of the State, but rather of the community itself, that is, of the electoral majority of that same community, with the consequence that such political orientation may diverge from that of the Government of the Republic and even oppose it, where there is no correspondence of majorities between the state and the local communities; or else, that the political autonomy is a legal position, that is expressed in the power of conducting one’s own political line understood as a possibility, according to a particular sphere of interests and competencies, of establishing one’s own line of action or one’s own program, with one’s own powers and one’s own responsibility on the opportunity and usefulness of one’s acts.* Although the

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English

Claudia Maria Agüero (Licda.)
Official Translator
English-Spanish/Spanish-English
Agreement N° 006-98 Dec. November 1998
La Gaceta N° 249 of December 23, 1998
San José - Costa Rica

Legal stamps affixed at the end.

21

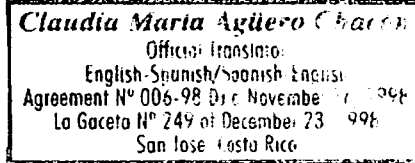
Court must interpret the Political Constitution in such a way that integrates the Municipalities with the entire State machinery, with a relative autonomy that allows the defense of the local interests, the operation of which develops in accordance with the spirit of the legislator and constitutionalist. But in the face of the above, it is not about autonomous entities absolutely, which can carry out their policies and regulatory powers with the exclusion of the public interests that the Costa Rican State represents. Thus, the discussion must forcibly conclude with that resolved in a legislative inquiry, which established through ruling No. 2002-03493 the following: -----

"About the capacity to regulate what concerns a public security body, the Court has recognized for the local governments, together with the political, fiscal and administrative autonomy, the regulatory autonomy, "in virtue of which the municipalities have the power of dictating their own ordering in matters of their competence, power that in our country refers only to the regulatory power that internally regulates the organization of the corporation and the services it renders (autonomous regulations of organization and service)" (Ruling #5445-99). This regulatory capacity must be understood, generally, under the criterion that "the public power of the territorial entity is not unlimited nor exclusive; its receives its definition from the State, generally through the Constitution and it has it together with other entities of equal nature and of greater or lesser spatial radius, with regard to which it harmonizes through the distribution of competencies. That is why it is said that the municipal one is a true decentralization of the political function in local matters, that includes the capacity of dictating norms with regulatory value, which result superior in the reserved field, that is, in the administration of the local interests and services. In other words, in local matters there is no room for regulations from any other public entity, except if the law establishes otherwise, which implies a reasoned motive to dictate the regulation; or what is the same, the municipality is not coordinated with the State policy and only through the law can matters be regulated that can be linked with that local, but with the reservation that that legal regulation results reasonable, according to the purposes pursued" (idem)." -----

b) The Law on the Maritime Terrestrial Zone, Law No. 6043 of March 2nd of 1977, establishes the legal regime – as its name indicates – for the maritime terrestrial zone, declaring it that it constitutes part of the national heritage, belongs to the State and is inalienable and will not prescribe (article 1). In the same way, it declares that the Law is of public order (numeral 82), but at the same time, in the same regulatory body, the provision of article 73 of the Law establishes that: -----

"The present law does not apply to the maritime terrestrial zones, included in the national parks and equivalent reservations, which will be ruled by the respective legislation." -----

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

22

The problem that arises as has been seen before, is that the National Marine Park Las Baulas does not formally extend up to the two hundred meters of the line of the ordinary high tide, which obligates this Court to question is this last provision hinders the State from the possibility of continuing the exercise of its jurisdiction, both in the Public Zone as well as in the Restricted Zone. As the Court sustained, the degree of specialization results definitive in order to decide if there is competence or not from the municipalities in environmental matters, when it analyzed the permits and licenses that one Municipality awarded in areas of a National Wildlife Refuge (see rulings No. 1995-1886 and 1995-1887). In this sense it was considered that *"Although it is true that the territory of the Refuge includes areas that conceptually would be covered within the context of the application of the Law of the Maritime Terrestrial Zone number 6043 of March 2nd of 1977, it is true that according to article 73 of this Law, its application results excluded from those lands. [...] Although the transcribed text does not expressly include the denomination "wildlife refuges", these should be understood to be included within the phrase "equivalent reservations", since necessarily, attending to the purposes of the environmental protection that inform them, their management should consider technical aspects of the matter, which are more proper of the respective specialized organizations than of the municipal corporations: which is why their management is regulated by specific regulations. In consequence, it does not result applicable to the National Wildlife Refuge Gandoca-Manzanillo that which was established by article 3 of said Law in the sense that the usufruct and the administration of the zone corresponds to the municipality of the respective jurisdiction, in this case the municipality of Talamanca."*

Because the Municipality is a corporation, with an associative basis as it was indicated in ruling No. 1999-5445, the administration that the State charges it with through Law No. 6043, does not hinder it from recovering the entire Maritime Terrestrial Zone and exercising the jurisdiction over it all. On the contrary, once these are declared through an Executive Decree or through a special Law, they will be governed by said regulations without prejudice of that established in them, but in no way will the reduction of the protected area go against what has been previously declared, much less, in prejudice of the Law on the Maritime Terrestrial Zone. The Court considers that the provision avoids a collision of municipal competencies with regard to the concessions that may be awarded in the restricted area, and the other provisions continue to be applicable for the rest of the State institutions, positively and negatively. The Municipality of Santa Cruz contributes to the action of unconstitutionality the Minutes of Session No. 004 of June 7th of 1995, when the Third Full Commission learns of the two motions that modify the text of the bill. Additionally, this Court has viewed the recourse of appeal No. 06-014727-0007-CO, with which a

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

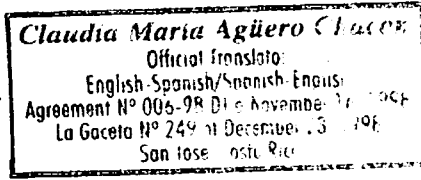
23

copy of the legislative file 11202 that originated Law No. 7524 is provided. From the proof provided by the Municipality to the file, the purpose of the project that creates the National Marine Park Las Baulas of Guanacaste is evident, which is cut-off or mutilated through a motion from Congressman Fournier Origgi, that strangely removes the intended protection that the Costa Rican State owes the Leatherback turtles. The bill for the Law for the creation of the Park was being processed in order to offer protection "...up to reaching an imaginary line parallel to the coast and distant 125 meters from the ordinary high tide.". The Legislator at that time intended those limits in order to contain the main source of threats for the wild and marine life, which is why it is indicated that the park is extended through a line parallel to the "coast". In this sense, the Dictionary of the Real Academia Española defines "coast", in its first acceptance and of common use as: "*Margin of the sea, of a river, of a lake, etc., and land that is near it.*", with which, the legal definition of the boundary of the Park in no way excludes the beach area. Unfortunately, the motion of Congressman Fournier Origgi modifies article 1°, when he proposes to add, after the 125 meters from the ordinary high tide, "offshore", with which the legal protection that it was originally intended for the Leatherback turtle was hindered, in the worst case scenario by the legislator. -----

Through ruling No. 1998-01822 the Court established that: -----

"... In summary, it is the legislator – who has as a limit the respect of the essential framework of the municipal competencies – and eventually the Judge, who must establish, in each case, whether we are before a local or national interest. V. The Court estimates that, as has already been advanced, in the concrete case in which we find ourselves we are before a national interest in which the local interest participates. In effect, through Law N°. 7152 of June fifth of nineteen hundred and ninety, the legislator created the Ministry of Natural Resources, Energy and Mines, and charged it, due to its technical specialty, and in its condition of leader of the environmental sector, with the task of "Dictating, through executive decree, standards and regulations, of an mandatory character, regarding the rational use and the protection of the natural resources, energy and mines " (article 2 paragraph ch) of the Law 7152). In the Organic Law of the Environment N°. 7554 of September 6th of 1995, the Executive Branch was empowered so that, through the Ministry of Environment and Energy, it should proceed to the establishment of protected areas, With regard to the maritime terrestrial zone, which is the case under discussion now, it is suitable to remember that, the Court established in ruling number 447 of 15 hours 30 minutes of February 21st of 1991 the following: "The Court admits the thesis that in effect, the maritime terrestrial zone is an asset of public domain..." and the la won the maritime terrestrial zone established it thus in numeral 1. Furthermore, on this zone, the Law 6043 of March 2nd of 1977 awarded the

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

24

Municipalities the usufruct and administration (article 3); however, as it is correctly indicated by the Attorney General's Office in its report, the same Law 6040 established a series of exceptions to that general principle, among them, the one included in article 73 *idem* that establishes: "The present law does not apply to the maritime terrestrial zone included in the national parks and equivalent reservations, which will be governed by the respective legislation", and for the Court that is equivalent to saying, by the force of Constitutional article 50 itself and the laws that have been mentioned, - the promulgation of which is even after Law 6040 that if the zone in question was declared by the Ministry of Natural Resources Energy and Mines a protected zone, in the exercise of its legal and constitutional powers, that protection interest cedes, by its own weight, before the local administration that intends a different use that implies, in its essence, the non-protection of biodiversity." -

In this way, the Court interpreting article 3 of the Law on the Maritime Terrestrial Zone, concludes that in effect the administration of the Maritime Terrestrial Zone is given in *usufruct and administration* to the Municipalities, which is equivalent to sustaining that if the Executive Branch in the exercise of its functions and attributions, recovers on behalf of the State the administration of that territory for its institutions, in order to safeguard a clear national interest, article 50 of the Political Constitution reinforces that position, in virtue of the different international obligations in effect. This implies that a later Law cannot disown, modify or eliminate the boundaries established through the regulations, except in order to protect the environment, as was indicated above, by Executive Decree No. 20518-MIRENEM, when it creates the National Marine Park Las Baulas of Guanacaste, and its affectation can only be done through a decision based on technical and scientific unequivocal criteria, in fulfillment of the Legal requirements established in article 38 of the Organic Environment Law. The jurisprudence of the Court itself indicates that the studies of environmental impact are necessary for the regulations: both for their affectation as well as for their reduction; -

"Although it is true that the problem is viewed until now, apparently, as a problem of competence, it is a matter that transcends up to the sphere of constitutionally safeguarded rights, such as the right to enjoy a healthy and ecologically balanced environment. The actions of a municipal corporation, in this case the one for the canton of Talamanca that lacked the necessary competence due to the special regulations that apply to the case, generated the acknowledgment of rights in favor of individuals the concession of which violates, or at least threatens to violate the right to the environment in the area, due to the lack of technical studies and criteria that would endorse such an action. And even with the assumption, which is not the case, that it was about an activity proper to the competence of the municipal corporation, the lack of technical studies,

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Claudia Ma. Agüero Ch.", located at the bottom right of the page.

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
 Official Translator
 English-Spanish
 Spanish-English



Legal stamps affixed at the end.

25

especially everything to do with environmental impact, determines in itself a threat to the environmental balance and gives way to conceding the appeal requested." Ruling 1995-1886. -----

D.- The protection area that must be awarded to the Leatherback Turtle. Even if the Court has no doubts about the non viability of the criteria that serve as support for the Zoning Regulations being challenged, as well as for determining if the population of Leatherback turtles is in serious decline, and to resolve which should be the optimum area to guarantee that the turtles may spawn on the beaches that the mentioned Zoning Regulations regulate, there are International Treaties and Constitutional article 50 as legal mechanisms to offer the protection requested from this Court. The precautionary principle obligates the Court to estimate the action of unconstitutionality in the terms that the jurisprudence indicates that ***"in case there is a risk of serious or irreversible damage – or an objective doubt in this regard -, a precautionary measure must be taken and even a postponement of whatever activity it is about; inasmuch as the later coercion results ineffective in this matter, given that, in the majority of the cases, the biological effects are irreversible, where the repression could have a moral transcendence, but would hardly compensate the damages caused to the environment."*** (ruling No. 2006-17126). The National Park Las Baulas of Guanacaste has a very clear purpose: the protection of the spawning area of the Leatherback Turtle, that according to Executive Decree No. 20518-MIRENEM is necessary in order to ensure the perpetuity of the leatherback turtle (*Dermochelys coriacea*) colony and other natural resources, of the tourism and ecological activity, with regard to the nesting that occurs throughout the year. It attracts the attention of this Court that the Bill for the Law of Creation of the Park reiterates some criteria expressed by the Executive Decree, and the concern for hotel developments, since with this *there will be lighting, wastes, transit of people, noise from motor boats, music, discotheques and cars that will destroy this natural habitat.* Which is why it was initially proposed, during the legislative proceedings, a protection land-strip of two hundred meters from the ordinary high tide, however with the Affirmative Majority Opinion, even when it maintains those same justification, reduces the protection land-strip to 125 meters from the ordinary high tide, in the same sense that the mentioned Executive Decree does. Since our country has internationally engaged to observe the protection and "habitats of marine turtles" the action of unconstitutionality must be admitted, and in accordance with the precautionary principle, as well as the binding of the environmental regulations, the Maritime Terrestrial Zone must equally be included as a necessary protection area for the different marine turtles that use that area as part of the environment used by them during their life cycle stages. -----

Therefore: -----

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Claudia Ma. Agüero Ch.", located at the bottom right of the page.

Licda. Claudia Ma. Agüero Ch.
Official Translator
English-Spanish
Spanish-English

Claudia Maria Agüero Chacón
Official Translator
English-Spanish/Spanish-English
Agreement N° 006-98 DJ of November 16, 1998
La Gaceta N° 249 of December 23, 1998
San José, Costa Rica

Legal stamps affixed at the end.

26

The action is ADMITTED. Consequently, the Zoning Regulations of the District of Cabo Velas dictated by the Municipal Council of Santa Cruz, published in La Gaceta No. 127 of July 3rd of 2006 is annulled. This ruling has declarative and retroactive effects with regard to the date of effectiveness of the Regulations annulled, without prejudice of rights acquired in good faith. Publish this pronouncement in the Official Journal La Gaceta and publish integrally in the Judicial Bulletin. Notify the appellant, the Municipality of Santa Cruz and the Attorney General's Office of the Republic. - - - - -

Ana Virginia Calzada M. - - - - -
President a.i. - - - - -
Luis Paulino Mora M. - - - - - Adrián Vargas B.
Gilbert Armijo S. - - - - - Ernesto Jinesta L.
Fernando Cruz C. - - - - - Federico Sosto L.
FSL/orodriguez/ibj. - - - - -

SEPARATE NOTE FROM MAGISTRATE ARMIJO SANCHO. Once the arguments submitted in the ruling dictated on this issue were examined, I agree with them fully and consider it unnecessary to add reasons to that esteemed, due to which I renounce the note that I consigned before. - - - - -
Gilbert Armijo S. - - - - -

----- LAST LINE -----

In witness whereof at the request of the interested party, I issue the present Official Translation from Spanish into English, consisting of twenty-six pages, and I sign and seal it in San José, Republic of Costa Rica, on the eighth day of May in the year of the Lord two thousand thirteen. The stamps required by law are affixed and cancelled. I affix my raised seal at the foot of the translation. The twenty-six pages of the translation are written only on the obverse and the reverse has been annulled. - - - - -

Handwritten signature



Claudia Maria Agüero Chacón
Official Translator
English-Spanish/Spanish-English
Agreement N° 006-98 DJ of November 16, 1998
La Gaceta N° 249 of December 23, 1998
San José, Costa Rica

060083690007XO

Exp: N° 06-008369-0007-CO

Res: N° 2008-008713

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas y seis minutos del veintitrés de mayo del dos mil ocho.

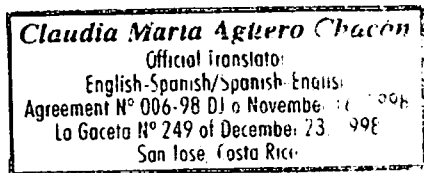
Acción de inconstitucionalidad promovida por MARIO ANDRES BOZA LORIA, mayor, casado una vez, portador de la cédula de identidad número 1-297-932, vecino de Sabana sur, en su condición de Apoderado Generalísimo sin límite de suma de la organización conservacionista FIDEICOMISO BAULAS con cédula jurídica número 3-012-292175; contra el REGLAMENTO DE ZONIFICACION DEL DISTRITO DE CABO VELAS, SECTOR COSTERO: DEL SECTOR NORTE DE PLAYA VENTANAS HASTA EL SECTOR SUR DE PLAYA LANGOSTA emitido por la Municipalidad de Santa Cruz. Intervinieron también en el proceso Jorge Enrique Chavarría Carrillo en su condición de Alcalde Municipal de Santa Cruz y Farid Beirute Brenes, en representación de la Procuraduría General de la República.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 17:30 horas del 10 de julio del 2006, el accionante alega que el Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste, ubicado en Playa Grande del Cantón de Santa Cruz, fue creado mediante Decreto Ejecutivo N. 20518-MIRENEM de 9 de julio de 1991 y ratificado por Ley 7524 de 10 de julio de 1995 para proteger las playas de anidación de la Tortuga Baula (Playas Grande, Ventanas y langosta). El parque está constituido por una franja de terreno de 125 metros a partir de la pleamar ordinaria a lo largo de las playas mencionadas, en donde incluye la protección del habitat marino-costero, siendo el ecosistema terrestre necesario para que la tortuga baula pueda anidar y perpetuar su especie, constituyendo una zona mínima de amortiguamiento necesario para lograr que las tortugas aniden sin presencia humana no regulada y sin el efecto nocivo de las luces y el ruido provenientes de casas, hoteles, animales domésticos u otras actividades humanas. Debido a que esta especie es de las que corre mayor peligro declarado por la Convención para el Comercio Internacional de Especies en peligro de extinción (CITES) desde 1975, y a nivel nacional está como especie en peligro por el Reglamento a la Ley de Conservación de Vida Silvestre desde 1994, ratificado por Decreto N. 32633-MINAE de 10 de marzo de 2005. Que no obstante, la



Municipalidad de Santa Cruz mediante acuerdo de su Concejo, adoptó el Reglamento impugnado publicado en la Gaceta N. 127 de 3 de julio de 2006. Indican que el reglamento se funda en premisas falsas como que el Parque Nacional solamente protege un área marina fundándose en un oficio de la Procuraduría General de la República C-444-2005 de diciembre de 2005, mediante el cual atendió una consulta del Departamento Legal del Ministerio del Ambiente y Energía en cuanto al artículo primero de la ley, específicamente en lo relativo a la expresión “aguas adentro” siendo “aguas afuera” lo que se consideró un error de redacción. Que por mandato de ley, corresponde a la Procuraduría la función consultiva por medio de la cual se orienta la actividad administrativa del Estado garantizando el apego al ordenamiento jurídico, todo lo cual se expresa por dictámenes vinculantes que aunque no se compartan tienen peso jurídico. Que pese a que la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre establece que la administración de esa zona queda en manos de las municipalidades, tratándose de Parques Nacionales la administración terrestre comprendida en áreas de conservación es competencia del Ministerio de Ambiente y Energía. La misma Ley 7524, en su artículo 3, establece que el parque será administrado por el servicio de Parques Nacionales del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, además, la Ley Orgánica del Ambiente en su artículo 32 establece que las áreas protegidas serán administradas por el Ministerio, razón por la cual esa cartera ya ha iniciado la expropiación de aproximadamente 190 fincas afectadas por la declaratoria del parque, lo que denota que no solo se trata de un parque marino, como lo hace ver el reglamento impugnado. Indican que con la acción de inconstitucionalidad no se pretende desconocer la potestad reglamentaria municipal, ni su función de ordenar el uso del suelo y el desarrollo turístico en la zona costera, lo que puede realizar fuera de las áreas de conservación, pero, ha sucedido que en playa Tamarindo, vecina al parque, se ha dado un desarrollo desordenado y no planificado afectando por contaminación lumínica, sónica y ambiental al parque en forma general y la anidación de la tortuga en específico. Que en una gran cantidad de instituciones en conjunto elaboraron el Plan de Manejo del Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste, el que fuera aprobado por el Comité Técnico del Area de Conservación Tempisque y su respectivo reglamento de uso pronto será publicado, siendo este el único plan de manejo del uso del suelo dentro del parque. Otro de los fundamentos del reglamento impugnado es que el habitat de la tortuga baula en el mar por lo que es allí donde debe reforzarse la protección, desconociendo que todas las fases de la vida de una especie en peligro de extinción son importantes, por ejemplo, la



protección de las playas de anidación. Que a pesar de los esfuerzos del Ministerio, el parque nacional está sometido a una gran presión por el desarrollo turístico que sufre la zona, eliminándose algunas condiciones naturales de las playas como la vegetación, la construcción de drenajes, la utilización de maquinaria pesada que altera el ecosistema y se han permitido construcciones que perturban con ruido y luz la anidación de las tortugas, lo que se ve ahora acrecentado con la aprobación del reglamento impugnado que ha generado la expectativa en la zona, de iniciar a la mayor brevedad con el desarrollo de los terrenos, así este reglamento más que una zonificación es una justificación para la realización de una infraestructura turística y urbanística sin criterios de sostenibilidad y sin basarse en estudios técnicos, autorizando construcciones en los límites del parque, sin importar el impacto irreversible ambiental.

Consideran que les asiste un interés difuso que los legitima para la presentación de la acción de inconstitucionalidad, en la que se alega la violación al derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado determinado en los artículos 50 y 89 de la Constitución Política, ya que con la reglamentación impugnada se afecta todo el ecosistema. Asimismo, violenta una serie de convenios internacionales que han sido ratificados por el país cuyo propósito es la conservación de la flora y fauna a nivel global, como lo son la Convención Interamericana para la protección y conservación de las tortugas marinas ratificada mediante ley 7906 de 23 de agosto de 1999; el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en América Central, ratificado por ley 7433 de 14 de setiembre de 1994; La Convención para la protección de la flora, de la fauna y las bellezas escénicas naturales de los países de América, ratificado por ley 3763 de 19 de octubre de 1976; el Convenio de la Biodiversidad Biológica, ratificado por ley 7416 de 30 de junio de 1994; la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural ratificado por ley 5980 de 16 de noviembre de 1976. Además, consideran que se transgredió la siguiente normativa ambiental: La Ley de protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas, N. 8325 de 4 de noviembre de 2002; la Ley de Servicio Nacional de Parques Nacionales N. 6084 de 24 de agosto de 1977; La ley orgánica del ambiente N. 7554 de 4 de octubre de 1995; la Ley Forestal N. 7575 de 13 de febrero de 1996 y finalmente la Ley de Biodiversidad N. 7788 de 23 de abril de 1998. Asimismo, existe una basta jurisprudencia de la Sala Constitucional encaminada a la protección al derecho ambiental, por todo lo cual solicitan se declare con lugar la acción y se anule el reglamento que se acusa. Y que de acogerse para su estudio y como

medida cautelar se ordene la suspensión de la aplicación del reglamento hasta tanto no se resuelva por el fondo la acción, o por lo menos que en los procesos y procedimientos administrativos en que se discuta la aplicación de lo cuestionado, no se dicte resolución final que agote la vía administrativa, hasta tanto no se de el pronunciamiento definitivo de la Sala.

2.- A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que les asiste un interés difuso por la violación al derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, determinado en los artículos 50 y 89 de la Constitución Política.

3.- Por resolución de las 13:40 horas del 21 de marzo de 2007 (visible a folio 59 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y a la Municipalidad de Santa Cruz.

4.- La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 63 a 82 , señalando que la organización accionante argumenta que el reglamento de zonificación del distrito de Cabo Velas es inconstitucional porque violenta el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la supremacía normativa de los tratados e instrumentos internacionales y el deber de proteger las bellezas escénicas, por lo que tratándose del derecho al ambiente la accionante se encuentra debidamente legitimada. Sobre el fondo indica que uno de los argumentos básicos es que el Reglamento emitido por la Municipalidad de Santa Cruz incluye en su área geográfica de aplicación, una franja o porción terrestre que forma parte del Parque Nacional Marino Las Baulas, el cual fue creado por el Poder Ejecutivo mediante decreto número 20518-MIRENEM estableciendo como límites una porción terrestre de 125 metros a partir de pleamar ordinaria. Que dicho decreto fue impugnado ante la Sala Constitucional alegándose limitaciones a la propiedad privada, situación que fue resuelta en sentencia número 1995-5894 de las 9:51 horas del 27 de octubre de 1995, considerando que en la especie no se había dado una expropiación de hecho como se alegó. Indica que con posterioridad se dio la Ley de Creación del parque número 7524 de 10 de julio de 1995, cuya constitucionalidad fue igualmente cuestionada, pero fue rechazada de plano la acción, y la Procuraduría en su recomendación indicó que la ley no contenía limitaciones al derecho de propiedad por lo que no era necesaria su aprobación por mayoría calificada. No obstante, el artículo 1 de la ley generó duda en cuanto a la porción terrestre, por cuanto la línea imaginaria que discurre entre los puntos señalados en la ley, que van en forma paralela a la costa, se ubica en aguas adentro siendo que

una de las coordenadas está en tierra. Sobre este aspecto, y ante una consulta formulada por el Ministro de Ambiente y Energía, la Procuraduría sostuvo el criterio de que ante una interpretación que excluya del parque las playas de anidación, el principio de interpretación conforme a la constitución conduce a que se opte por la que incluya la porción terrestre protegiendo el ambiente sano y ecológicamente equilibrado, arribando entonces a la conclusión que se había presentado un error de redacción en el artículo primero por lo que se debía inaplicar la expresión “aguas adentro”. Que posteriormente la Procuraduría reiteró los fundamentos y conclusiones en el dictamen C-444-2005 de 23 de diciembre de 2005.

En cuanto al Reglamento de Zonificación aprobado por la Municipalidad de Santa Cruz, abarca el área comprendida entre las coordenadas manifestadas en la ley, autorizando en el mismo el desarrollo y construcción de edificaciones de acuerdo con los usos del suelo previstas para cada una de las zonas: Playa grande centro, playa grande norte y playa grande sur. Sea que la zonificación incluye la zona marítimo terrestre que colinda con los cincuenta metros de zona pública y se extiende por los setenta y cinco metros restantes que forman parte del parque, franja que está bajo administración del MINAE, por lo que su inclusión en el Reglamento constituye un quebranto a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y 32 de la Ley Orgánica del Ambiente. Aunque en principio es un problema de legalidad entre normas de diferente jerarquía, lo cierto es que la Sala Constitucional ha indicado que constituye un quebranto del principio constitucional que obliga al Estado a proteger el ambiente y tutelar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Ver sentencia 1995-1886 de 7 de abril de 1995), por lo que un acto normativo como lo es el reglamento de zonificación carece de legitimidad desde el punto de vista constitucional en razón de lo que establecen los artículos 50 y 89 constitucionales.

Por su parte, en cuanto al alegato de la inconstitucionalidad en relación con los tratados e instrumentos internacionales en materia ambiental, considera la Procuraduría que la inclusión del área protegida dentro del ámbito territorial del Reglamento impugnado, implica una reducción y desprotección del parque, cuyo deber de protección lo consagra la misma Constitución, así como los convenios internacionales aprobados por el Estado costarricense y las obligaciones que de ellos derivan. Por ejemplo, lo establecido en el artículo 3 de la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas escénicas Naturales de los países de América, el cual ha sido analizado por el Tribunal Constitucional y ha construido la regla de la irreductibilidad de la áreas

silvestres protegidas por parte del Poder Ejecutivo en ese sentido ver sentencia 1993-5399 y 1999-2988. Dado que el establecimiento y delimitación de un área protegida es resorte de una función pública desempeñada por el Poder Ejecutivo o bien por el Poder Legislativo, dicha potestad no puede ser alterada, ni sus fines modificados por actuación municipal alguna, mucho menos reducir un área protegida mediante la alteración de sus límites o del régimen de uso del suelo dentro de la misma sin importar la categoría de manejo, sea parque nacional, refugio de vida silvestre, zona protectora, etc. Lo anterior, incluye el dictado de reglamentos de zonificación que desconozcan los límites del parque Nacional Marino Las Baulas en su porción terrestre, lo que constituiría una infracción a la Convención de Washington de 1942, por lo que el reglamento impugnado resulta contrario a la normativa internacional que estipula la irreductibilidad de las áreas protegidas; así como también es contrario al deber internacional del Estado costarricense de proteger a las tortugas baulas en tanto son especies en peligro de extinción, al conformar un parámetro de legalidad internacional en materia de protección de la biodiversidad (Convención sobre la Diversidad Biológica y el Convenio para la conservación de la Biodiversidad y Protección de Areas silvestres prioritarias en América Central, la Convención Interamericana para la protección y Conservación de las Tortugas Marinas). El Estado costarricense ostenta la obligación internacional de emprender todos los esfuerzos que aseguren la integridad de los hábitats necesarios para la subsistencia de la “*dermochelys coriacea*” así como sus sitios de anidación e incubación, los que son los más importantes en el litoral oriental del Océano Pacífico y por lo tanto una de las áreas cruciales para la supervivencia de esa especie.

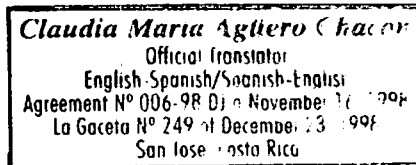
Por otra parte, indica la Procuraduría, que si bien no fue alegado como motivo de inconstitucionalidad, se plantea otro problema de carácter legal que tiene relevancia constitucional, respecto de la evaluación ambiental estratégica en el caso del reglamento de zonificación de Cabo Velas, al incumplirse la exigencia establecida en el Reglamento General sobre los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (Decreto 31849 de 4 de mayo de 2004), lo que en el caso conllevaría una violación del principio constitucional establecido en el numeral 50, pues implica que el Estado incumple su obligación de proteger el ambiente, por lo que se recomienda que en caso de no anular totalmente el reglamento, se declare en sentencia que la Municipalidad de Santa Cruz debe remitirlo a los órganos competentes para ser sometido a una evaluación ambiental previa a su aplicación.



Por todo lo expuesto concluye sugiriéndole a la Sala se estime algunas de las siguientes alternativas: A) La nulidad del todo el Reglamento de Zonificación del Distrito de Cabo Velas emitido por la Municipalidad de Santa Cruz; o, B) En caso de no anular completamente el reglamento cuestionado, se recomienda que en la sentencia se obligue a la municipalidad accionada remitir el reglamento a los órganos competentes para ser sometido a una evaluación ambiental previa a su aplicación, ello en el entendido que de este requisito no se haya cumplido antes de la aprobación por parte del Concejo Municipal.

5.- El señor Jorge Enrique Chavarría Carrillo, en su condición de Alcalde Municipal de la Municipalidad de Santa Cruz, contesta a folio 85 la audiencia concedida, manifestando que en efecto el Parque Nacional marino las Baulas fue regulado primeramente por el Decreto 20518-MIRENEM, pero fue ratificado por Ley 7524 solamente en cuanto a la creación del parque, no así de sus límites, ya que en la ley se varió en sus límites terrestres y los traslada "aguas adentro" por lo que rechaza la argumentación del la parte accionante, ya que a su criterio la ley es clara. Indica que no se lleva razón al indicar que la tortuga Baula desova en la franja de los 75 metros después de la zona pública, pues existe una barrera natural de madero negro que impide que las tortugas puedan ir más allá de los primeros 50 metros. Tampoco lleva razón el argumento de que se necesita una zona mínima de amortiguamiento para que las tortugas lleguen a desovar sin la presencia humana no regulada, ya que el parque cuenta con un horario oficial establecido por ley para el ingreso de humanos durante la temporada oficial de desove que es tan solo de 4 meses al año. Tampoco es cierto el efecto nocivo de luces, ruido etc. Ya que según estudios científicos de la IUCN a la que pertenece la asociación accionante, existen procedimientos efectivos mediante los cuales se pueden controlar esos efectos. Indica además que la asociación que presenta la acción, reclama contra la construcción de hoteles en la zona, y ella misma mantiene un hotel con patente de cabinas que se encuentra dentro de lo que ellos definen como parte terrestre del parque.

Expone que la Procuraduría General de la República en su criterio vinculante, principalmente en el C-036-1996, establece que el límite de la competencia del Servicio Nacional de Parques Nacionales lo constituye el límite establecido respecto del área protegida, por lo que no se puede ampliar hasta que no sea entregada jurídicamente una zona a un área protegida. Manifiestan que no solo la tortuga Baula se encuentra en peligro de extinción, sino



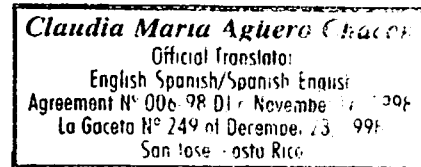
todas las especies grandes que habitan en el océano pacífico debido principalmente a las matanzas que se dan en altamar.

Por otra parte la parte accionante considera que las premisas en las que se fundamenta el reglamento son falsas, de lo cual no lleva razón, ya que es muy clara la ley al indicar que el parque es “aguas adentro” y que entendemos que la única franja de tierra que comprende el parque es la que está entre los 50 metros desde la pleamar ordinaria conocida como zona pública, y la opinión jurídica de la Procuraduría OJ-015-2004 no tiene efecto vinculante para la administración. Que si bien, la municipalidad no se refirió al oficio c-444-2055 que sí es vinculante, lo cierto es que la Procuraduría señala la existencia de un error en el termino usado de “aguas adentro” lo que puede ser variado únicamente con una interpretación de la ley, como ahora se tramita en el proyecto de interpretación auténtica tramitado en la Asamblea Legislativa en el expediente 16.417 y además, se deja de lado que en la misma ley de creación del parque, en su artículo 2, se establece que de existir propiedades privadas los propietarios gozarían del ejercicio pleno de los atributos del dominio sobre sus propiedades hasta que no sean adquiridas por el Estado, siendo que a la fecha a ningún propietario privado se le ha pagado indemnización alguna, lo que podría significar un desarrollo descontrolado en la zona, lo que precisamente se trata de regular con el reglamento impugnado.

Insiste en que la voluntad del legislador al crear el parque es que el mismo fuera marino, excluyendo una franja terrestre, ya que le hábitat de la tortura es el mar y para el desove ya está protegido con la zona publica en la que está prohibida cualquier construcción y que los mismos guardaparques aceptan que la tortuga difícilmente llegue más allá de los 50 metros. Además, existen estudios de la empresa denominada Fedecomiso Baulas en los que se ha determinado que la pérdida de la tortuga no es en tierra y que ellos han ejercido un control total sobre la playa para evitar el saqueo de huevos.

Indica que la variación de los derroteros de un parque nacional sólo se puede hacer por ley, por lo que no es viable que en una interpretación de la procuraduría pueda tener esos efectos, ya que no le corresponde tal competencia y menos que no se trata de jurisprudencia administrativa, sino una opinión jurídica no vinculante y sin reiteración Y además, el Instituto Geográfico Nacional no ha realizado el amojonamiento del parque.

Que contrario a lo que se alega, el reglamento emitido por la Municipalidad se colabora con los esfuerzos de conservación, habilitando un patrón de conservación y desarrollo de



actividades humanas en armonía con las condiciones naturales del sitio, garantizando la seguridad de las especies. Que el reglamento comparándolo con estudios científicos de uso mundial para la protección de las tortugas, resulta ser más restrictivo que esas medidas. Además, no existe presión alguna para el desarrollo turístico que se alega, y de lo cual no se aporta prueba alguna. Mas el reglamento lo que pretende es evitar ese recontrol, aunado al hecho de que la SETENA mediante oficio 2238-2005 congeló los permisos en la zona, por lo que la municipalidad no ha girado ningún permiso de construcción al no poderse cumplir con el requisito previo de la aprobación de Setena.

Expresa que lo que se está regulando mediante el reglamento impugnado está fuera de la zona pública y por lo tanto, no es competencia del MINAE, sino de la municipalidad. Y que por el contrario a lo alegado, el ayuntamiento reconoce de la existencia del parque y lo protege, controlando de manera sostenible el desarrollo de la zona, en un esfuerzo conjunto por ejemplo con la Universidad Nacional. Que lejos de ser cuestionada, la labor y actuaciones de la Municipalidad debe ser felicitada a nivel internacional, ya que con el reglamento se protege el medio ambiente y se permite a más de 2500 habitantes de la zona progresar, contrario a lo que ha hecho el grupo que representa el accionante, por sus gestiones muy cuestionadas. Con el reglamento se generarían empleos y alternativas de desarrollo, así como el ahorro de millones de dólares al país con expropiaciones sin sentido.

Manifiesta que en los convenios internacionales alegados, en ninguno se establece la expropiación de terrenos para la protección de un animal que se encuentra en el mar y que de la Convención Interamericana para la protección y conservación de las Tortugas Marinas, se cumple a cabalidad en el país, ya que con el reglamento impugnado, en la zona de playa grande, imposibilita la realización de todas las actividades señaladas por el accionante. Además, con el reglamento impugnado no se violenta ningún convenio internacional, ni leyes nacionales, por el contrario, con el reglamento se pretende proteger los sitios de anidación regulando las actividades conexas al parque, por lo que la anulación del mismo sería volver al vacío legal anterior y contrario a los principios de indubio pro natura y el criterio precautorio. Indica que en conjunto con SETENA en los proyectos a desarrollar en la franja de 200 metros de ancho en que se ejecuta el reglamento, se realizarán evaluaciones de los impactos ambientales con lo que se tomarán las medidas de precaución necesarias.



Por lo expuesto, el Alcalde Municipal solicita sea declarada sin lugar la acción y que se condene a la actora al pago de las costas procesales y personales que correspondan.

6.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 70, 71 y 72 del Boletín Judicial, de los días 11, 12 y 13 de abril de 2007 (folio 62).

7.- La audiencia oral y pública prevista en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se celebró a las nueve horas con seis minutos del veinticuatro de abril de dos mil ocho y se dio por terminada a las diez horas con treinta y cinco minutos.

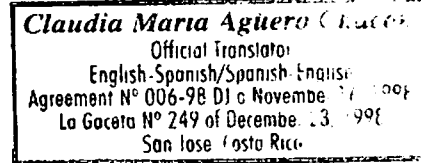
8.- En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Sosto López; y,

Considerando:

I.- Sobre la admisibilidad. La acción es admisible al tratarse de la defensa de un interés difuso, como es la protección del ambiente garantizado en el artículo 50 de la Constitución Política, y según lo regulado en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En la sentencia de este tribunal número 03750-93, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres, se indicó que:

"... Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter"



De lo anterior, se puede concluir 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. Esta Sala ha determinado que existen intereses difusos en casos 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. En el caso que nos ocupa, los accionantes alega un daño ambiental y ecológico que repercute más allá del patrimonio natural de nuestro país y que está expresamente reconocido en instrumentos jurídicos destinados a la protección de la Tortuga Baula, de ahí que resulta procedente conocer la acción por el fondo.

II.- Objeto de la impugnación. La acción de inconstitucionalidad plantea el conflicto entre la Ley de creación del Parque Nacional Marino Las Baulas Guanacaste, y el Reglamento de Zonificación del Distrito Cabo Velas emitido por la Municipalidad de Santa Cruz. Para dirimirlo, la Sala debe tener en cuenta que están en disputa varias cuestiones en cuanto a la definición espacial del Parque Nacional Marino Las Baulas y el régimen de protección de la tortuga Baula en nuestro ordenamiento jurídico. La Procuraduría General de la República sostiene que se debe determinar si el Reglamento de Zonificación del Distrito Cabo Velas vulnera el derecho constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la supremacía normativa de los tratados e instrumentos internacionales, y el deber de proteger las bellezas escénicas, garantizados en los artículos 7, 50 y 89 de la Constitución Política. Lo anterior, por regular dentro de su ámbito territorial de aplicación, terrenos que forman parte del Parque Nacional Marino Las Baulas. La Sala considera también que deberán analizarse otros intereses y derechos en disputa: a saber, el Derecho a la Propiedad Privada, las distribuciones de competencias del Estado y la Corporación Municipal y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Así, existen posibles infracciones, las cuales una vez determinadas permitirán a este Tribunal arribar a una conclusión que permitirá resguardar efectivamente el ambiente y el derecho a la propiedad.

III.- Sobre el fondo. El accionante acusa que el Reglamento de Zonificación impugnado interpreta erróneamente la Ley No. 7524 de 10 de julio de 1995 y la opinión jurídica OJ-15-2004

de la Procuraduría General de la República, toda vez que perjudica el área de protección que pretende el Parque Nacional. Para resolver todo lo anterior, la Sala lo analizará de conformidad con lo siguiente: A) Si existe efectivamente la afectación territorial alegada en la acción; B) El derecho a la propiedad privada; C) Si las competencias constitucionales y legales de las Municipalidades en el campo de los Reglamentos de Zonificación pueden competir frente a intereses nacionales, además debe dirimirse si el Reglamento de Zonificación es legítimo sin un Plan Regulador que lo autorice, D) El área de protección que debe darse a la Tortuga Baula.

A.- Sobre la afectación del Parque Nacional Marino Baulas. Las partes son claras al establecer en la acción de inconstitucionalidad los orígenes normativos del Parque Nacional Marino Las Baulas Guanacaste. La Sala coincide con lo anterior, salvo en lo argumentado por la Municipalidad de Santa Cruz en su informe cuando indica que el Decreto Ejecutivo No. 20518-MIRENEM al basarse en la Ley No. 7174 (que se constituyó en la reforma integral de la Ley Forestal No. 4465 de 25 de noviembre de 1969), quedó totalmente derogada por la Ley Forestal ahora vigente, Ley No. 7575 de 13 de febrero de 1996. **No obstante lo anterior, la Sala ha resuelto similares argumentos, y concluye que un Decreto Ejecutivo que declara Áreas Silvestres Protegidas no queda derogado implícita o tácitamente con las modificaciones normativas posteriores a la Ley 7174, pues esas disposiciones nacen al amparo de una determinada legislación, y queda amparada al mandato constitucional del artículo 50.** En tal sentido, la Sala reitera el criterio enunciado en la sentencia No. 1998-07294, que establece:

“En primer lugar, aún cuando el Decreto No. 17023-MAG se fundamente parcialmente en el texto de la Ley No. 4465, Ley Forestal del 25 de noviembre de 1969, normativa de rango legal vigente que en su momento amparó la creación de la Zona Protectora Tivives, la derogatoria de dicho ordenamiento no implica la derogatoria automática del referido decreto. No debe olvidarse que, en última instancia, tanto la Ley No. 4465 -hoy derogada- como el Decreto No. 17023-MAG no son sino desarrollo del contenido del artículo 50 constitucional, de modo que aún cuando la normativa inmediata que dio fundamento al decreto haya sido sustituida por otra, éste subsiste tanto por haber sido promulgado al amparo de la normativa vigente en su momento, como por tener su último fundamento en el citado artículo constitucional”.

Como esta acción de inconstitucionalidad esta muy relacionada con el principio de vinculatoriedad de la normativa ambiental, obligación que se deriva no solo de los artículos 11 y



50 de la Constitución Política, y de toda la legislación que el Estado desarrolla para la tutela del medio ambiente, resulta insostenible el argumento de la Municipalidad. En tal sentido, ni siquiera los particulares pueden desconocer el contenido de la legislación ambiental, mucho menos cualquier autoridad pública. En una sentencia más reciente 2006-17126 se indica que se *“...denota su indisponibilidad respecto de las instituciones públicas -condición que también se da respecto de los particulares-, esto es, no está sujeto a pacto o convenio en razón de la trascendencia que tiene para la vida y sobrevivencia de la humanidad; lo que hace imposible su excepción, salvo claro está, en situaciones de urgencia o emergencia, que en sí mismo, es una condición de fuente de derecho (al respecto consultar la sentencia 2340-92).”* Es así como las instituciones del Estado, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Municipalidades, así como cualesquiera otras instituciones están, todas ligadas a la legislación ambiental o aquella que esté relacionada con el medio ambiente.

La Sala reconoce que la ubicación del Parque Nacional Marino Las Baulas es un aspecto relevante para decidir la presente acción de inconstitucionalidad. El Poder Ejecutivo crea el Parque Nacional mediante el artículo 1º del Decreto Ejecutivo No. 20518-MIRENEM, publicado en La Gaceta No. 129 del 9 de julio de 1991, cuando indica lo siguiente:

“Créase el Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste, cuyos límites serán las siguientes, según las hojas cartográficas Villareal y Matapalo escala 1:50,000 del Instituto Geográfico Nacional.

Partiendo de un punto ubicado en el extremo sur de Playa Ventanas, sigue por una línea recta con orientación N 45 X E, y una distancia de 125 metros desde la pleamar ordinaria. Continúa el límite por una línea imaginaria paralela a la zona pública y distante de la misma 75 metros, con dirección sureste hasta el punto de coordenadas N 255.000 y E 335.050.

Este parque nacional abarcará también el estero Ventanas y sus manglares, el cerro inmediatamente atrás de Punta Ventanas, la Punta Carbón, la Isla Capitán, la zona pública localizada entre Punta Conejo y el extremo Sur de Playa Langosta hasta la línea de pleamar ordinaria” (el subrayado no es del original).

Nace de esta forma el Parque Nacional, en aplicación de la legislación que faculta al Poder Ejecutivo para hacer este tipo de declaratorias. Posteriormente, la Asamblea Legislativa emite la Ley denominada “Creación del Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste”, Ley No. 7524 del 10 de julio de 1995, publicada en La Gaceta No. 154 del 16 de agosto de 1995, con la cual establece como límites lo siguiente:

“Se crea el Parque Nacional Marino las Baulas de Guanacaste, cuyos límites, según las hojas cartográficas Villarreal y Matapalo escala 1:50.000 del Instituto Geográfico Nacional, serán los siguientes: partiendo de un punto ubicado en las coordenadas N 259.100 y E 332.000, sigue por una línea recta hasta alcanzar una línea imaginaria paralela a la costa, distante ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria aguas adentro. Por esta línea imaginaria, continúa el límite con dirección sureste, hasta terminar en el punto de coordenadas N 255.000 y E 335.050. El Parque también abarcará los esteros Tamarindo, Ventanas y San Francisco y sus manglares; el cerro localizado inmediatamente detrás de playa Ventanas, el cerro El Morro, la isla Capitán, la isla Verde, la zona pública de cincuenta metros, medida desde la pleamar ordinaria, entre la punta San Francisco y el estero San Francisco y las aguas territoriales de la bahía Tamarindo, comprendidas entre punta Conejo y el extremo sur de playa Langosta, hasta la línea de pleamar ordinaria” (el destacado no es del original).

Esta legislación demarca similarmente el área de los límites del Parque Nacional, sin embargo, con un cambio significativo, pues evidentemente del texto de la norma anterior, invierte la protección del Parque Nacional quedando opuesto a lo que estableció el Poder Ejecutivo mediante el Decreto No. 20518-MIRENEM, publicado en La Gaceta No. 129 del 9 de julio de 1991, en el artículo 1º antes transcrito, pues la Ley establece que la línea inicial del Parque Nacional se define de la pleamar ordinaria “aguas adentro”. De ahí que la confusión que se genera, queda agravada con la promulgación del Reglamento de Zonificación Distrito Cabo Velas, Sector Costero: Del sector Norte de Playa Ventanas hasta el sector Sur de Playa Langosta, por parte de la Municipalidad de Santa Cruz. Su artículo 1º relacionado con el Ámbito de aplicación indica:

“Las disposiciones contenidas en este articulado serán obligatorias para todo desarrollo (obra, proyecto o actividad), que se ubique dentro de las coordenadas 264.875N:335000E; y hasta 269.425N:331.800E se constituyen en criterios básicos de ordenamiento local, afines a los mecanismos establecidos en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Ambiente, ...”.

La Procuraduría General de la República señala que el Reglamento impugnado abarca el área geográfica que se ubica a partir de las coordenadas 264.875 N y 335000 E y finaliza en las coordenadas 269.425 N y 331.800 E, lo que se constituye en el área donde se autoriza el desarrollo y construcción de las edificaciones, de acuerdo con los usos de suelo previstos para las zonas reguladas: Playa Grande Centro, Norte y Sur. Sostiene que se extiende sobre los setenta y cinco metros que forman parte del Parque Nacional. En tal sentido, se constata que los artículos 6, 10, 22, 23, 27, 40, 41, 45, y 59 del Reglamento de Zonificación son disposiciones donde la

Municipalidad extiende su jurisdicción más allá de lo que le sería permitido. La Municipalidad alega que actúa para satisfacer intereses locales, más aún, los de los propietarios de fincas que colindan con el área del Parque Nacional quienes pueden ejercer todas las facultades de dominio, sobre los terrenos que aún no han sido expropiados, y que, en ese tanto deben regular las autoridades locales, quienes han emitido las disposiciones necesarias para dar solución a lo anterior, al mismo tiempo que conciliándolo todos los intereses con la necesidades y criterios técnicos ambientales.

B.- El Derecho a la Propiedad Privada.- Antecedentes de la zona de Playa Grande.

El artículo 45 constitucional dispone:

“La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.

Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social.”

La Sala Constitucional ha reconocido en este derecho constitucional una serie de intereses que lo hacen complejo, porque no solo participa de connotaciones individuales, sino que también comparte otras de naturaleza social, incluso de conformidad con el destino que tenga, de ahí que el legislador puede imponer limitaciones. La Sala desarrolla en su doctrina jurisprudencial criterios que amplían el derecho a la propiedad privada, aún más que lo que señala la legislación infra-constitucional como el Código Civil, para incluir todos los intereses apreciables de un individuo, que alcancen un valor económico en otras leyes individuales. De ahí que, el contenido de la propiedad privada es la posibilidad de poseer de forma exclusiva de una cosa, de gozar de ella y disponer de la misma sin más limitaciones que las que la Ley disponga o la que imponga por propia voluntad su dueño. Ciertamente, la Sala reconoce que no siempre se puede interferir en las facultades que posee el propietario, como es la posesión, el uso y goce, transformación, disposición, defensa y reivindicación de los bienes, pues no se puede afectar el contenido esencial sin derecho a una indemnización. Sin embargo, el Estado en aras de buscar un equilibrio social puede establecer una serie de regulaciones normativas, como prohibiciones o



la imposición de deberes sobre los titulares, sobre todo en el ejercicio de facultades supracitadas. En tal sentido, han sido examinados por esta Sala Constitucional los casos de los plazos sobre los derechos a la propiedad intelectual, del patrimonio histórico, natural, forestal, de propiedades cercanas a los aeropuertos, entre otros, en los cuales el uso y transformación de la propiedad está legítimamente limitado. En tales casos, la Sala ha sostenido que *“tales regulaciones integrativas del derecho de propiedad, pueden válidamente imponer a los propietarios obligaciones de dar, hacer o no hacer, sin que ello implique necesariamente el deber correlativo de indemnización por parte del Estado. Ello es así pues no implican mayor sacrificio para el propietario, quien entonces no sufre agravio en su derecho. Ligado íntimamente con lo anterior está el tema de la inviolabilidad de la propiedad, concepto que ha ido sufriendo una metamorfosis; empezó como un derecho de la primera generación y como tal, un derecho absoluto. Sin embargo, como en tantos otros campos del derecho, las necesidades socio- económicas han hecho que estos conceptos, que alguna vez fueron rígidos e inflexibles, evolucionen hacia una perspectiva mucho más amplia. El derecho de propiedad no escapó a tal situación. Modernamente, en tratándose del recurso forestal, se habla de la función ecológica de la propiedad, es decir, que este instituto jurídico debe orientarse al cumplimiento de una función de protección ecológica que, lógicamente, impone limitaciones a ese derecho, toda vez que esa función de protección no puede ser efectiva si no se admite una serie de limitaciones a la propiedad, las que pueden entenderse como aquellas limitaciones o regulaciones que no pueden ir más allá de cierto límite, ya que, de lo contrario, harían nugatorio el ejercicio del derecho de propiedad. A contrario sensu, sí se pueden establecer limitaciones en el tanto y en el cuanto el administrado pueda ejercer los atributos esenciales del derecho de propiedad, dentro de determinadas condiciones.”* (Sentencia de la Sala Constitucional 1995-05893) (la negrita no es del original).

La acción de inconstitucionalidad debe cuestionar la naturaleza de los terrenos, los cuales aún inscritos quedan afectados a un verdadero y claro destino natural. Precisamente porque la Sala sostiene que no hay ningún derecho fundamental absoluto, según ha venido evolucionando el concepto del derecho a la propiedad, cada uno se encuentra delimitado por otro (u otros), y por su interacción, es que se ha sostenido que pueden haber regulaciones o límites razonables para tutelar otros derechos, valores o intereses que también gozan de reconocimiento constitucional mientras no se afecte el contenido mínimo esencial. Frente a la propiedad privada tenemos el dominio público que se integra por bienes que son la manifestación, por voluntad expresa del

legislador, de un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Se les denomina bienes dominicales, bienes dominiales, demaniales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometido a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. La afectación que soportan la reciben de su propia naturaleza y vocación, que es precisamente el problema que conlleva esta acción de inconstitucionalidad, sobre terrenos que evidentemente soportan un destino muy particular y de gran interés científico.

Por lo pronto debe señalarse que la Sala en su sentencia No 1991-0447 analizó el tema desde una perspectiva similar a lo que nos ocupa, y que resulta necesaria traer a esta discusión, pues en ella se indicó que:

"Ahora bien, lo que procede analizar de seguido es si la Ley No. 6043 impone limitaciones a la propiedad privada, o si simplemente regula lo relativo al dominio público de la zona marítimo terrestre. La Sala acoge la tesis de que en efecto, la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público, en los términos del artículo 261 del Código Civil que dispone:

"Son cosas públicas las que por ley están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público.

Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso como personas civiles no se diferencian de cualquier otra persona".

El artículo siguiente deja fuera del comercio las cosas públicas y hasta tanto no se disponga lo contrario legalmente. El carácter demanial de la zona marítimo terrestre (o ribera marina como se le denominó antiguamente) se reconoce desde tiempo inmemorial, y el Derecho Romano mismo recoge ese status, como "res communes" y "extra commercium". En nuestro medio, con toda claridad desde el siglo pasado se ha reconocido el carácter público de esa franja, como una prolongación de la propiedad del Estado en la zona marina adyacente al territorio nacional, en la que ejerce su soberanía. Sería una tarea que excede el propósito de esta resolución señalar los antecedentes normativos que recogen el carácter de "cosa pública" (para usar los términos del Código Civil) de la zona marítimo terrestre, que no hacen más que plasmar con carácter mandatorio algo que la misma

doctrina ha aceptado como un "destino natural"; dadas las particularidades de las playas y costas, otorgándoles a éstas, entonces un "destino de afectación". "

[...]

"Se confirma de ese texto, que está excluida su aplicación a la propiedad privada, pues la ley lo que hace es reconocer a las zonas marítima terrestre su condición de bien de dominio público y regular su administración, protección, uso y aprovechamiento. Tómese en cuenta que cuando en mil novecientos setenta y siete se dictó la ley, regía la Ley No. 4558 de 22 de abril de 1970 (derogada precisamente por la No. 6043), que a su vez reconocía el dominio público de esa zona declarada en leyes anteriores, aunque con una modalidad y regulación un tanto diversas. La tesis tiene confirmación con la circunstancia adicional de que el Estado ha tenido que ir emitiendo legislación -bastante profusa- en la que exceptúa del dominio público ciertas zonas o partes del litoral, por manera que no se les aplique la legislación general que para ellas regía. No es atendible, entonces, la premisa de la que parte el accionante, ya que no se imponen limitaciones a la propiedad privada, sino que al regularse el dominio público, la ley lo que hace es establecer condiciones mediante las que es posible el uso y disfrute de la zona marítimo terrestre, por parte de los particulares. Así quien pretenda por medios no autorizados ejercer un uso privativo de esa zona tendrá vedada la posibilidad de consumarlo, pues es aceptado también, desde tiempo inmemorial que se trata de bienes imprescriptibles en favor de particulares y que están fuera del comercio. Ese es el alcance de "cosa común" a que se referían los romanos. Debe hacerse notar, también, que a estas alturas la ley únicamente conceptúa como del dominio público una franja de doscientos metros de los que cincuenta son zona pública, diríase "estrictamente pública" mientras que los restantes ciento cincuenta pueden denominarse como "zona restringida", en la que se permite cierta y condicionada posesión por los particulares, lo cual es prueba de una "desafectación" legal de parte de esa zona ya que, como es sabido, durante muchos años la normativa se aplicó a una franja de una milla, por lo que aún hoy se habla de la "milla marítima" para referirse a esta normativa. Debe tenerse presente que la Constitución Política, en su artículo 121 inciso 14), aunque utilizando el término sociológico de "nación" que venía desde la Constitución de 1871, otorga a la Asamblea Legislativa la facultad de "afectar" bienes del Estado al uso público, de manera que cubija claramente la situación de examen,

desde que bajo su amparo se dictó la legislación impugnada, no sólo está última (No. 6043), sino todas las que en el pasado regularon esta materia. No hay pues, ninguna limitación a la propiedad particular, ya que la Ley cuestionada reconoce y respeta aquélla existente a su promulgación, mientras que por otra parte, lo que hace es reproducir o recoger el concepto y reglas aplicables al dominio público, existente en el país desde tiempo atrás”.

Son varios los puntos que interesan rescatar de la anterior sentencia, entre ellos que la Zona Marítimo Terrestre es un bien de dominio público, que su reconocimiento se hace desde tiempo inmemorial, la cual se ha venido estableciendo en la legislación de nuestro país, para formar parte de la propiedad del Estado, a lo largo de la costa marina, una milla marítima o más (Ley 162 del 28 de junio de 1828 y posterior legislación). La Ley No. 6043 de 2 de marzo de 1977 vino a establecer el régimen actual de toda la zona pública y las áreas de concesión. En criterio de la Sala, su condicionamiento de bien de dominio público no se debilita con el paso del tiempo, por el contrario es inalienable e imprescriptible, aún cuando posteriores leyes fijen distintos regímenes de administración, protección, uso y aprovechamiento. En el caso que nos ocupa, su valor como bien de dominio público no solo está en la Zona Marítimo Terrestre, sino también en la reserva o aplicación que tiene la cosa a su fin, lo cual se ha venido reflejando en la distinta normativa promulgada por la Asamblea Legislativa y sancionada por el Poder Ejecutivo.

La Convención Interamericana para la Protección de las Tortugas Marinas, Ley No. 7906 del 23 de agosto de 1999, vigente desde el 24 de septiembre de 1999, establece:

“Artículo I

Términos empleados

Para los propósitos de esta Convención:

1.- Por “tortuga marina” se entiende cualquiera de las especies enumeradas en el Anexo I.

2.- Por “hábitats de tortugas marinas” se entiende *todos los ambientes acuáticos y terrestres utilizados por ellas durante cualquier etapa de su ciclo de vida.*

3.- Por “Partes” se entiende los Estados que hayan consentido en obligarse por esta Convención y respecto de los cuales la Convención esté en vigor.

4.- ...”

“Artículo II

Objetivo

El objetivo de esta Convención es promover la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de los hábitats de los cuales dependen, basándose en los datos científicos más fidedignos disponibles y considerando las características ambientales, socioeconómicas y culturales de las Partes.

Artículo III

Área de aplicación de la convención

El área de aplicación de esta Convención, en adelante “el área de la Convención”, *abarca el territorio terrestre de cada una de las Partes en el continente americano, así como las áreas marítimas del Océano Atlántico, el Mar Caribe y el Océano Pacífico, respecto a los cuales cada una de las Partes ejerce soberanía, derecho de soberanía o jurisdicción sobre los recursos marinos vivos*, de acuerdo con el derecho internacional, tal como se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Mar.” (la negrita y letra cursiva no es del original).

Las tortugas marinas protegidas en la Convención Interamericana están enunciadas en el Anexo I, la cual incluye la *Dermochelys coriacea*, que es objeto de protección de la presente acción de inconstitucionalidad, pero vale aclarar que no es la única según se afirmó en la vista oral y pública que llevó a cabo la Sala Constitucional el día 24 de abril de 2008 (folio 223 del expediente), pues pueden anidar otras especies que igualmente exigen protección de los ambientes acuáticos y terrestres, utilizados en cualquiera de sus etapas de su ciclo de vida. En tal sentido, nuestro país, con este Tratado Internacional, se comprometió a ejercer en todos sus niveles gubernamentales, las medidas señaladas en el Artículo IV, en cuanto establece lo siguiente:

“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)

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;

...”

Evidentemente, existe ésta y otras disposiciones que son aplicables al tema, que evidencian una *afectación natural e inmemorial* a los terrenos adyacentes al mar, resguardadas primero por razones de seguridad en el Siglo XIX, y ahora en el Siglo XXI por la protección a la flora y fauna, las cuales determinan una forma de sujeción especial sobre los propietarios, pues científicamente se establece una fuerte vinculación de la vida silvestre en toda la franja de la Zona Marítimo Terrestre que interesa en la acción de inconstitucionalidad, énfasis que se ha venido incrementando con los compromisos internacionales y la legislación nacional, la cual si bien ha declarado -aunque por lo dicho hasta ahora insuficientemente regulado como Parque Nacional- y como un asunto de interés público para la investigación científica (Ley No. 8325), así como la necesidad internacional de dar protección a las tortugas marinas y su hábitat.

C.- Competencia de la Municipalidad de Santa Cruz versus Interés Nacional. Frente a todo lo anterior, se pretende y se arrogan la protección de la tortuga Baula, principalmente dos jurisdicciones administrativas que compiten entre sí y actualmente concurren en una misma área geográfica. La cuestión a dilucidar es si lo dispuesto en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política y la Ley de Planificación Urbana otorga suficiente apoyo jurídico a la Municipalidad de Santa Cruz para asumir la planificación urbana a nivel local con exclusión del

Poder Central. La Sala ha sostenido como válidos los lineamientos que establece la Dirección de Urbanismo -del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo- y la Oficina de Planificación (del Ministerio de Planificación y Política Económica), al ser éstos los órganos encargados de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de la áreas urbanas. En esa sentencia de la Sala, No. 2003-11397 la Sala concluye que: “... *se trata de una reforma al Plan Regional de Desarrollo Urbano, deben entenderse como el límite formal de los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes. No se trata de una imposición como lo indica la Defensoría, sino de una coordinación entre los intereses locales y nacionales.*” La Sala ha establecido jurisprudencia que señala no solo la importancia de los Gobiernos Locales frente a las funciones de la ordenación urbanística, y como excepción y residualmente, la aplicación de los planes reguladores del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, los cuales, se ha sostenido, solo pueden afectar los intereses municipales si son aprobados por el ente local. Sin embargo, el problema que nos ocupa es distinto, por cuanto, la Municipalidad de Santa Cruz ha extendido su jurisdicción con base en una interpretación de diversas normas, ya no sobre un tema que la Sala ha reconocido como atinente a los “intereses locales” en sentido estricto, sino nacional, en el tanto la legislación de Zonificación incursiona en áreas declaradas Parque Nacional. Para dilucidar lo anterior, será necesario resolver lo siguiente:

a) Alcances de la autonomía municipal; y b) La Ley de la Zona Marítimo Terrestre que le otorga la competencia a la Municipalidades.

a) **Alcances de la autonomía municipal.** Uno de los temas que ha ocupado a la Sala tiene relación con las Municipalidades del país y su inserción en el Estado Constitucional de Derecho, el cual las dota de una serie de obligaciones y atribuciones. El reconocimiento que se le ha dado a estos entes, es a la capacidad legal que tiene para decidir su propia organización con libertad y responsabilidad. Ha caracterizado a la jurisprudencia de este Tribunal el determinar que el ámbito de atribuciones constitucionales encuentra sus límites en la finalidad propia del Municipio, de ahí que, *ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales (sentencia No. 1999-05445).* De ahí que, este Tribunal determina las relaciones propias de la autonomía municipal frente a las de los otros entes estatales. En este mismo orden de ideas, [...] *la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquél*



deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede divergir de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local; o bien, que la autonomía política es una posición jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia entendida como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia responsabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos. Si bien, la Sala debe interpretar la Constitución Política de manera que integre a las Municipalidades con todo el engranaje del Estado, con una autonomía relativa que permita defender los intereses locales, cuyo funcionamiento se desarrolle conforme con el espíritu del legislador y constituyente. Pero frente a lo anterior, no se trata de entes autónomos absolutamente, que pueden llevar a cabo sus políticas y potestad reglamentaria con exclusión de los intereses públicos que representa el Estado costarricense. De ahí, la discusión debe obligatoriamente concluir con lo resuelto en una consulta legislativa, en la que se estableció por sentencia No. 2002-03493 lo siguiente:

“Sobre la capacidad de reglamentar lo concerniente a un cuerpo de seguridad pública, la Sala ha reconocido a los gobiernos locales, junto con la autonomía política, tributaria y administrativa, la autonomía normativa, “en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio)” (Sentencia #5445-99). Esa capacidad normativa debe entenderse, en general, bajo el criterio de que “el poder público del ente territorial no es ilimitado ni exclusivo; su definición la recibe del Estado, generalmente por vía constitucional y lo tiene junto a otros entes de igual naturaleza y de mayor o menor radio espacial, respecto de los cuales se armoniza mediante la distribución de competencias. Por ello se dice que la municipal es una verdadera descentralización de la función política en materia local, que incluye la capacidad de dictar normas con valor reglamentario, que resultan superiores en el campo reservado, o sea, en la administración de los intereses y servicios locales. En otras palabras, en lo atinente a lo local no caben regulaciones de ningún otro ente público, salvo que la ley disponga lo contrario, lo que implica un fundado motivo para dictar la regulación; o lo que es lo mismo, el municipio no está coordinado con la política del Estado y solo por la vía de la ley se puede regular materia que pueda estar vinculada con lo local, pero a reserva que esa norma jurídica resulte razonable, según los fines que se persiguen” (idem).”

b) La Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley No. 6043 de 2 de marzo de 1977, establece el régimen jurídico -como lo indica su nombre- de la zona marítimo terrestre, declarándola que constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible (artículo 1). De igual manera, declara que la Ley es de orden público (numeral 82), pero a la vez, en el mismo cuerpo normativo, la disposición del artículo 73 de la Ley establece que:

“La presente ley no se aplica a las zonas marítimo terrestres, incluidas en los parques nacionales y reservas equivalentes, las cuales se regirán por la legislación respectiva.”

El problema que surge conforme se ha visto anteriormente, es que el Parque Nacional Marino Las Baulas no se extiende formalmente hasta los doscientos metros de la línea de la pleamar ordinaria, lo que obliga a esta Sala a cuestionar si esta última disposición priva al Estado de la posibilidad de continuar el ejercicio de su jurisdicción, tanto en la Zona Pública como la Zona Restringida. Como lo sostuvo la Sala, el grado de especialización resulta determinante para decidir si existe competencia o no de las municipalidades en materia ambiental, cuando analizó los permisos y licencias que una Municipalidad otorgó en áreas de un Refugio Nacional de Vida Silvestre (ver sentencias No. 1995-1886 y 1995-1887). En tal sentido se consideró que *“Si bien es cierto el territorio del Refugio contiene áreas que conceptualmente estarían comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre número 6043 de 2 de marzo de 1977, es lo cierto que de conformidad con el artículo 73 de esa Ley, su aplicación resulta excluida de esos terrenos. [...] Aunque el texto transcrito no incluye expresamente la denominación "refugios de vida silvestre", deben entenderse éstos incluidos dentro de la frase "reservas equivalentes", ya que necesariamente, en atención a los fines de protección ambiental que los informan, su manejo debe considerar aspectos técnicos en la materia, que son más propios de los organismos especializados respectivos que de las corporaciones municipales: de allí que su administración se regule por normativa específica. En consecuencia, no resulta de aplicación al Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo lo dispuesto por el artículo 3 de dicha Ley en el sentido de que el usufructo y la administración de la zona corresponde a la municipalidad de la jurisdicción respectiva, sea en este caso la municipalidad de Talamanca.”*



Al ser la Municipalidad una corporación, de base asociativa como se indicó en la sentencia No. 1999-5445, la administración que el Estado le encomienda mediante la Ley No. 6043, no le impide retomar la totalidad de la Zona Marítimo Terrestre y ejercer la jurisdicción sobre su totalidad. Por el contrario, una vez declaradas las mismas mediante un Decreto Ejecutivo o mediante una Ley especial, se regirán por dicha normativa sin perjuicio de lo establecido en ellas, pero de ningún modo la reducción del área protegida puede ir en contra de lo que está previamente declarado, mucho menos, en perjuicio de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. La Sala considera que la disposición evita una colisión de competencias municipales en cuanto a las concesiones que se puedan otorgar en el área restringida, y las demás disposiciones continúan siendo aplicables para el resto de las instituciones del Estado, positiva y negativamente. La Municipalidad de Santa Cruz aporta a la acción de inconstitucionalidad el Acta de la Sesión No. 004 del 7 de junio de 1995, en la cual la Comisión Plena Tercera conoce dos mociones que modifican el texto del proyecto de la ley. Adicionalmente, esta Sala ha tenido a la vista el recurso de amparo No. 06-014727-0007-CO, dentro del cual se aporta copia del expediente legislativo 11202 que dio origen a la Ley No. 7524. De la prueba que aporta la Municipalidad al expediente, es evidente, la finalidad del proyecto que crea el Parque Nacional Marino Las Bualas de Guanacaste, que la misma queda truncado o mutilado mediante una moción del Diputado Fournier Origgi, que extrañamente desguarnece la pretendida protección que el Estado costarricense debe a las tortugas Baula. El proyecto de la ley de creación del Parque se venía tramitando para dar protección “... *hasta alcanzar una línea imaginaria paralela a la costa y distante 125 metros de la pleamar ordinaria*.”. El Legislador en aquel momento pretendía esos límites para contener la principal fuente de amenaza a la vida silvestre y marina, de ahí que se indica que el parque se extiende mediante un línea paralela a la “costa”. En este sentido, el Diccionario de la Real Academia Española define “costa”, en su primera acepción y de uso común como: “*Orilla del mar, de un río, de un lago, etc., y tierra que está cerca de ella.*”, con lo cual, la definición legal del límite del Parque [REDACTED]. Lamentablemente, la moción del Diputado Fournier Origgi modifica el artículo 1º, cuando propone agregar, después de 125 metros de la pleamar ordinaria, “aguas adentro”, con lo cual la protección legal que originalmente se pretendió dar a la tortuga Baula quedó entorpecida, en el peor de los casos por el legislador.

Mediante sentencia No. 1998-01822 la Sala estableció que:

"... En síntesis, es el legislador -que tiene como límite el respeto al marco esencial de las competencias municipales- y eventualmente el Juez, el que debe establecer, en cada caso, si estamos ante un interés local o nacional. V. La Sala estima que, como ya se adelantó, en el caso concreto nos encontramos ante un interés nacional del que participa el interés local. En efecto, mediante Ley N°. 7152 del cinco de junio de mil novecientos noventa el legislador creó el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, al que encomendó, por su especialidad técnica, y en su condición de rector del sector ambiental la labor de "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" (artículo 2 inciso ch) de la Ley 7152). En la Ley Orgánica del Ambiente N°. 7554 del 6 de setiembre de 1995, se facultó al Poder Ejecutivo para que, por medio del Ministerio de Ambiente y Energía, proceda al establecimiento de áreas protegidas. En torno a la zona marítimo terrestre, que es el caso que se discute ahora, conviene recordar que, la Sala estableció en la sentencia número 447 de las 15 horas 30 minutos del 21 de febrero de 1991 lo siguiente: "La Sala acoge la tesis de que en efecto, la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público..." y la ley sobre la zona marítimo terrestre así lo dispuso en el numeral 1. Ahora bien, sobre esta zona, la Ley 6043 del 2 de marzo de 1977 otorgó a las Municipalidades el usufructo y administración (artículo 3); sin embargo, como con acierto lo indica la Procuraduría en su informe, la misma Ley 6040 fijó una serie de excepciones a ese principio general, entre ellas, la contenida en el artículo 73 idem que dispone : "La presente ley no se aplica a la zona marítimo terrestre incluidas en los parques nacionales y reservas equivalentes, las cuales se regirán por la legislación respectiva", y para la Sala ello equivale a decir, por la fuerza propia del artículo 50 Constitucional y las leyes que se han citado, -cuya promulgación es incluso posterior a la Ley 6040 que si la zona en cuestión fue declarada por el Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas zona protegida, en el ejercicio de sus potestades legales y constitucionales, ese interés de protección cede, por peso propio, ante el de administración local que pretende un uso diferente que conlleva, en su esencia, desprotección a la biodiversidad."

De este modo, la Sala al interpretar el artículo 3 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, concluye que efectivamente la administración de la Zona Marítimo Terrestre esta dada

en *usufructo y administración* a las Municipalidades, lo que también equivale a sostener, que si el Poder Ejecutivo en ejercicio de sus funciones y atribuciones, recupera en nombre del Estado la administración de ese territorio para sus instituciones, para salvaguardar un claro interés nacional, el artículo 50 de la Constitución Política refuerza aquella posición, en virtud de las diferentes obligaciones internacionales vigentes. Esto implica que una Ley posterior no puede venir a desconocer, modificar o suprimir los límites normativamente establecidos, salvo para proteger el medio ambiente, como se indicó arriba, por el Decreto Ejecutivo No. 20518-MIRENEM, al crear el Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste, y su afectación solo se debe tomar mediante una decisión fundada en criterio técnicos y científicos unívocos, en cumplimiento de los requisitos de Ley establecidos en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente. La propia jurisprudencia de la Sala señala que los estudios de impacto ambiental resultan necesarios para las regulaciones: tanto para su afectación como para su reducción;

“Si bien es cierto el problema se vislumbra hasta aquí, aparentemente, como un problema de competencia, es un asunto que trasciende hasta la esfera de derechos constitucionalmente tutelados, como lo es el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. La actuación de una corporación municipal, en este caso la del cantón de Talamanca que carecía de la competencia necesaria en razón de la normativa especial aplicable al caso, generó el reconocimiento de derechos a favor de particulares cuya concesión viola, o al menos amenaza violar el derecho al ambiente en la zona, debido a la carencia de estudios y criterios técnicos que avalaran tal actuación. Y aún en el supuesto, que no es el caso, de que se tratara de una actividad propia de la competencia de la corporación municipal, la falta de estudios técnicos, sobre todo de impacto ambiental, determina en sí una amenaza al equilibrio del ambiente y da lugar a conceder el amparo solicitado.” Sentencia 1995-1886.

D.- El área de protección que debe darse a la Tortuga Baula. Aún cuando la Sala no tiene dudas sobre la inviabilidad de los criterios que sirven de apoyo al Reglamento de Zonificación impugnado, así como para determinar si la población de las tortugas Baula se encuentra en un grave declive, y resolver cuál debe ser el área optima para garantizar que las tortugas desoven en las playas que regula el mencionado Reglamento de Zonificación, existen los Tratados internacionales y el artículo 50 constitucional como mecanismos jurídicos para dar protección pedida a este Tribunal. El principio precautorio obliga a la Sala a estimar la acción de

inconstitucionalidad, en los términos que indica la jurisprudencia que *“en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible -o una duda objetiva al respecto-, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate; por cuanto la coacción posterior resulta ineficaz en esta materia, dado que, en la mayoría de los casos, los efectos biológicos son irreversibles, donde la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados al ambiente.”* (sentencia No. 2006-17126). El Parque Nacional Las Bualas de Guanacaste tiene una finalidad muy clara: la protección del área de desove de la Tortuga Baula, que conforme al Decreto Ejecutivo No. 20518-MIRENEM se hace necesario para asegurar la perpetuidad de la colonia de la tortuga baula (*Dermochelys coriacea*) y otros recursos naturales, de la actividad turística y ecológica, respecto de la nidificación que se da durante todo el año. Llama a la atención de esta Sala que el proyecto de Ley de Creación del Parque reitera algunos criterios expresados por el Decreto Ejecutivo, y la preocupación por desarrollos hoteleros, pues con ello *se implantará la iluminación, desechos, tránsito de personas, ruido de motores fuera de borda, música, discotecas y automóviles que vendrá a destruir este habitat natural*. De ahí que se propuso inicialmente en el trámite legislativo una franja de protección de doscientos metros desde la pleamar ordinaria, sin embargo con el Dictamen Afirmativo de Mayoría, aún cuando se mantienen esas mismas justificaciones, reduce la franja de protección a 125 metros de la pleamar ordinaria, en el mismo sentido que lo hace el Decreto Ejecutivo mencionado. Como nuestro país se ha comprometido internacionalmente a observar la protección y “hábitats de tortugas marinas” la acción de inconstitucionalidad debe declararse con lugar, y conforme al principio precautorio, así como el de vinculatoriedad de la normativa ambiental, la Zona Marítimo Terrestre igualmente debe incluirse como área de protección necesaria para las diferentes tortugas marinas que utilizan esa área como parte del ambiente utilizado por ellas durante sus etapas de su ciclo de vida.

Por tanto:

Se declara CON LUGAR la acción. En consecuencia, se anula el Reglamento de Zonificación Distrito Cabo Velas dictado por el Concejo Municipal de Santa Cruz, publicado en La Gaceta No. 127 del 3 de julio de 2006. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia del Reglamento anulado, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el

Boletín Judicial. Notifíquese al accionante, a la Municipalidad de Santa Cruz y a la Procuraduría General de la República.-

Ana Virginia Calzada M.
Presidenta a.i.

Luis Paulino Mora M.

Adrián Vargas B.

Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta L.

Fernando Cruz C.
FSL/orodriguez/ibj.-

Federico Sosto L.

NOTA SEPARADA DEL MAGISTRADO ARMIJO SANCHO. Una vez examinados los argumentos que se exponen en la sentencia dictada en este asunto, concuerdo con ellos plenamente y considero innecesario agregar razones a la estimatoria, por lo que renuncio a la nota que en su momento consigné.

Gilbert Armijo S.