



Spanish Original

San José, 10 de febrero de 2004.
OJ-015-2004

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

Con la aprobación del Procurador General Adjunto, doy respuesta a su oficio número DM-821-2003 de 5 de mayo de 2003, mediante el cual consulta cuál sería la interpretación correcta del artículo 1° de la ley número 7524, ley de creación del parque marino Las Baulas de Guanacaste de 3 de julio de 1995.

Lo anterior, por cuanto en el citado numeral se establece que el límite del parque constituido por una línea imaginaria paralela a la costa se mide ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria aguas adentro, y no aguas afuera o tierra adentro, como debería ser para proteger el desove de la tortuga baula.

En relación con lo que se consulta no se adjuntó la opinión de la asesoría legal del ministerio, tal y como lo exige el artículo 4° de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República, lo que hace inadmisibles las consultas para efectos de un dictamen vinculante. Sin embargo, dada la importancia del tema, este órgano consultivo emitirá una opinión jurídica no vinculante.

I. Antecedentes.

Aunque no sustituye el criterio legal exigido por el citado numeral 4 de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República, es importante tener presente las consideraciones del señor ministro en relación con lo que se pregunta.

En este sentido, considera el señor ministro que la expresión "aguas adentro", no sólo crea una confusión que pone en duda la verdadera intención del legislador, sino que *"...riñe con lo establecido en el resto del texto de esta misma ley."*, por lo que es del criterio de que *"...el primer párrafo del artículo primero de esta ley contiene un error al decir "aguas adentro" , y se debe entender que el término correcto es "aguas afuera"."*



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

En concreto, el señor ministro opina que la falta de coincidencia entre el trazado por el mar de la franja que discurre paralela a la costa, con su terminación en tierra, indica que en realidad el trazado es por tierra, ya que así sí habría coincidencia de coordenadas. Asimismo, que la referencia que se hace de las aguas territoriales de la bahía de Tamarindo hace pensar que la franja anterior se refiere a la porción terrestre del parque.

Por otra parte, señala que una franja de 125 metros en el mar carece de importancia de cara a la protección de las tortugas, pues éstas se distribuyen en una extensa porción de la playa antes de anidar y desovan en la playa, para lo cual requieren de una porción terrestre libre de desarrollo urbanístico y hotelero.

Finalmente, llama la atención sobre el hecho de que el artículo 2 de la ley número 7524, mediante la cual se creó el parque, hace referencia a la expropiación de las fincas comprendidas en la zona delimitada en el artículo primero, lo cual no tendría sentido si esa franja se mide aguas adentro, como equivocadamente se redactó.

II. Objeto de la consulta.

De conformidad con lo consultado y la opinión expresada por el ministro consultante, esta consulta tiene por objeto determinar si el artículo 1° de la ley número 7524 debe ser interpretado, por ser la expresión "aguas adentro" contradictoria con otras disposiciones de la ley y con la finalidad que ésta persigue.

III. Normativa relacionada.

Lo consultado se refiere a lo que disponen los artículos 1 y 2 de la ley número 7524 de 10 de julio de 1995, los cuales establecen:

" ARTICULO 1.- Creación y límites.

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



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

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."

" ARTICULO 2.- Expropiaciones.

Para cumplir con la presente Ley, la institución competente gestionará las expropiaciones de la totalidad o de una parte de las fincas comprendidas en la zona delimitada en el artículo anterior. Los terrenos privados comprendidos en esa delimitación serán susceptibles de expropiación y se considerarán parte del Parque Nacional Marino las Baulas, hasta tanto no sean adquiridos por el Estado, mediante compra, donaciones o expropiaciones; mientras tanto los propietarios gozarán del ejercicio pleno de los atributos del dominio."

Asimismo, tiene relación lo consultado con lo que establece el artículo 1° del decreto número 20518-MIRENEM, publicado en La Gaceta número 129 de 9 de julio de 1991, el cual dispone:

" Artículo 1°- Créase el Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste, cuyos límites serán los siguientes, según las hojas cartográficas Villareal y



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

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 Conejo y Punta Ventanas y las aguas territoriales de la Bahía de Tamarindo, comprendidas entre Punta Conejo y el extremo sur de Playa Langosta hasta la línea de pleamar ordinaria."

IV. Sobre lo consultado.

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

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



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

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

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

“ Artículo 1°-Declárense Parque Nacional las siguientes áreas: La zona donde está el actual Refugio Nacional de Vida Silvestre Tamarindo, más una franja de doscientos metros de ancho (zona marítimo terrestre), medida a partir de la línea ordinaria de la pleamar, que se extenderá desde la Punta Conejo del Cerro Morro Hermoso o Cabo Velas, hasta la boca del Estero Tamarindo o Rió Palo Seco, y desde la Boca del Estero San Francisco hasta el extremo sur de Playa Langosta. El parque incluirá también el Cerro Morro Hermoso, la Playa Grande y la Playa Ventanas, la Playa Carbón y la Playa Langosta, y la extensión del mar territorial de Costa Rica en la Bahía de Tamarindo, medidas entre Punta Conejo y el extremo su de Playa Langosta.”

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



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

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

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

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



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

del parque, porque entre ambas coordenadas aquél se inicia ciento veinticinco metros aguas adentro medidos a partir de la pleamar ordinaria. Incluso, entre ambas coordenadas habría que entender que existe una franja marina de ciento veinticinco metros a partir de la pleamar ordinaria no incorporada la parque.

Lo anterior, por cuanto el adverbio "adentro" califica una acción de desplazamiento en las aguas, es decir, en el mar. Como adverbio, el vocablo "adentro" significa, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, "*A o en lo interior. Mar adentro, tierra adentro. Se metió por las puertas adentro.*" De suerte que la expresión "aguas adentro", significa que el límite que nace a partir de una línea recta originada en las coordenadas N 259.100 y E 332.000, distante ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria aguas adentro, y sigue una línea recta hasta alcanzar una línea imaginaria paralela a la costa hasta terminar en las coordenadas N 255.000 y E 335.050, se ubica en el interior del mar. Pero, sucede que el punto definido por estas últimas coordenadas está ubicado en tierra, y no el mar como debería serlo, para que coincida con la expresión "aguas adentro".

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

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

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

En principio, los errores que afectan la voluntad de quien dicta un acto jurídico son causa de invalidez del mismo. En el caso de los actos



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

administrativos, y según lo que dispone el artículo 130 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), el error tiene que afectar alguno de sus elementos constitutivos para que sea motivo de invalidez. La corrección del error de los actos administrativos corresponde a la propia administración, sea rectificándolos simplemente si son materiales, o por medio de la convalidación, saneamiento o conversión si el error es causa de invalidez, según las reglas de los artículos 157 y 187 a 189 íbidem. En todo caso, corresponde exclusivamente al poder judicial declarar la nulidad de los actos jurídicos concretos, públicos o privados, o disposiciones reglamentarias cuando el error produce su invalidez, con la excepción que establece el artículo 173 de la LGAP para el caso de los actos administrativos cuya nulidad absoluta es evidente y manifiesta, que también puede serlo por la propia administración.

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

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



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

girare sin tener provisión de fondos o autorización del banco girado para hacerlo en descubierto". Es evidente que ese nuevo texto modificó el aprobado y le dio un sentido diferente, por lo que con esa actuación se violaron los procedimientos establecidos en los artículos 121 inciso 1) y 124 constitucionales para la reforma de leyes -lo que en definitiva, en la práctica viene a ser la supuesta corrección-. Este procedimiento anómalo, de aceptarse, otorgaría de hecho al Presidente de la Asamblea Legislativa una potestad ilimitada para reformar leyes sin someterse a las formalidades que para ello prescribe la Constitución Política y le permitiría asumir competencias propias de otros Poderes -tanto de la Asamblea Legislativa, como se dijo, como del Poder Ejecutivo al que corresponde, en forma exclusiva, la promulgación de las leyes-. De manera que por ser inconstitucional esa actuación no puede tener la virtud de reformar el texto tal y como fue aprobado por el Plenario de la Asamblea Legislativa y sancionado y promulgado por el Poder Ejecutivo, por lo que el vigente, del inciso 1) del artículo 243 del Código Penal, es el que se publicó en La Gaceta (Diario Oficial) número 73 del diecinueve de abril de mil novecientos ochenta y dos."

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

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



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

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

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

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

De conformidad con lo dicho, no se puede por medio de los distintos métodos interpretativos, optar por un significado alternativo al señalado y que se ajuste mejor a los fines de la ley, a su espíritu, que corresponda mejor a sus antecedentes históricos y/o legislativos, que atienda de mejor manera a la realidad social del momento de su aplicación o, simplemente, que sea congruente con su contexto. Como se señaló, gramaticalmente la expresión "aguas adentro" sólo admite un significado. De manera tal que, lo único a que podría dar lugar una determinada interpretación es a no aplicar la expresión



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

“aguas adentro”, bajo el supuesto de que su utilización obedece a un error conceptual que impide la aplicación de la disposición de que se trate, lo cual ocurre únicamente cuando el error genera una antinomia, es decir, una contradicción con otro u otros preceptos legales.

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

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

Se trata de un error conceptual que genera una antinomia, pues no es posible trazar el límite del parque como está redactado el artículo 1° de su ley de creación, ya que o la línea no discurre aguas adentro o las coordenadas donde termina esa línea imaginaria no son las que indica el artículo. Estamos, pues, ante una verdadera antinomia normativa, esto es, ante dos disposiciones legales que se excluyen mutuamente. Lo cual implica que ambas no pueden ser aplicados, de suerte que el intérprete debe optar por alguna de las dos para que la norma sea aplicable. Aquí entran en juego los distintos métodos interpretativos que ayudan a establecer los criterios para optar por uno de los dos preceptos o disposiciones.

Estamos, pues, ante un error conceptual que da lugar a un antinomia, error que tendría que haberse dado por una incorrecta utilización de los vocablos “aguas adentro”, o los numerales N 255.000 y E 335.050, al localizar las



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

coordinadas, en relación con lo querido por el legislador, si se trata de determinar la intención de éste, o en relación con la racionalidad de la ley, si se trata de determinar el sentido o significado objetivo de la norma, según el método interpretativo que se adopte. En cualquier caso, es importante tomar en cuenta la finalidad de la creación del parque, el efecto que tendría la exclusión de dichas playas y el resto del articulado de la ley para determinar si el error está en la utilización de la expresión "aguas adentro" o en las coordenadas donde termina la línea imaginaria de que habla el artículo 1° de la ley citada.

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

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

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

(Así reformado por Ley N° 7020 de 6 de enero de 1986, artículo 1°)"

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

" Artículo 10.-

1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere."

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

En síntesis, las normas deben ser interpretadas de conformidad con los valores y principios constitucionales, su contexto, antecedentes históricos y legislativos, y en atención al fin público que persigue. Interesa, en relación con lo que dispone el artículo 1° de la ley número 7524, el principio constitucional contenido en el artículo 50 de la Constitución como punto de partida para una interpretación sistemática, así como determinar el fin público que la ley de creación del parque persigue, para lo cual son relevantes sus antecedentes legislativos, particularmente lo expresado en la exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la ley número 7524.

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



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

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

Tiene particular importancia la finalidad que se persigue con la creación del parque, pues a partir de ella es posible discernir la voluntad del legislador o la racionalidad de la ley. Y es claro que el fin de la ley es la tutela del hábitat de la tortuga baula, que incluye los lugares de anidación y desove. Desde el punto de vista científico, la exclusión del parque de playa Carbón, playa Ventanas y playa Grande, es incongruente con los fines que se persiguen con su creación. Y ello, por cuanto, se deja sin la protección que le brindaría el parque a una parte muy importante del hábitat de la tortuga baula, como lo son las principales playas de anidación y desove. Lo relevante, en relación con este aspecto, es que de no estar incorporadas dichas playas al parque, su creación no daría como resultado el control de la contaminación lumínica.

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

La exclusión playa Carbón, playa Ventanas y playa Grande del parque es incongruente con los propósitos expresados en la exposición de motivos del proyecto de ley que se tramitó en el expediente número 11.202, que corresponde a la ley número 7524 y en la cual se señala expresamente la necesidad de ejercer un control sobre el desarrollo urbanístico con fines turísticos en dichas playas, para evitar la contaminación lumínica. Esto quiere decir que,



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

desde el punto de vista de la finalidad perseguida por la ley, o el fin público tutelado como criterio interpretativo, ha de interpretarse lo dispuesto en el artículo 1° de la citada ley número 7524 de manera tal que dicho control pueda ser ejercido. Con lo cual, la antinomia existente entre la expresión "aguas adentro" y la referencia geográfica de las coordenadas N 255.000 y E 335.050 como punto en que finaliza la línea imaginaria a que hace referencia dicho artículo, debe ser resuelta con la inaplicación de la expresión "aguas adentro".

Por otra parte, y desde el punto de vista de la interpretación sistemática, tiene especial importancia el principio constitucional que consagra el artículo 50 de la Constitución, consistente en la obligación del Estado de proteger el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, sea como derecho subjetivo sea como derecho colectivo. Este principio obliga a una interpretación de la ley que expanda la protección y tutela otorgada al derecho constitucionalmente consagrado a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, no que la restrinja. Es la consecuencia necesaria de la aplicación del principio de interpretación conforme que exige, como se ha dicho, que la interpretación que se haga de la legislación ordinaria sea la que mejor realice los valores y principios constitucionales.

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

Lo dicho implica que, ante una interpretación que excluye del parque las playas de anidación y otra que las incluye, el principio de interpretación conforme conduce a que se opte por aquella que las incluye, en virtud del



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

principio constitucional del artículo 50 que obliga al Estado a proteger el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y a aplicar, como parte de la tutela que dispensa a ese derecho, los principios preventivo y precautorio.

También desde el punto de vista sistemático, ha de tomarse en cuenta lo dispuesto en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado costarricense, en los que se adquieren compromisos relacionados con la protección de la tortuga baula. Se trata de lo dispuesto en la Convención Interamericana de Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, aprobada por ley número 7906 de 23 de agosto de 1999, particularmente en el artículo IV, donde se señala que entre las medidas que han de adoptar las partes están aquellas relacionadas con el control de las actividades humanas que puedan afectar a las tortugas durante el período de anidación y desove, medidas que incluyen el establecimiento de limitaciones y la creación de áreas protegidas que comprendan las zonas de anidación y desove. Establece dicho artículo.:

" Artículo IV

Medidas

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

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

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

2.- Tales medidas comprenderán:

a) (...)



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

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;"

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

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

" ARTICULO 2.- Principios

Los principios que inspiran esta ley son los siguientes:

a) (...).

b) (.....)

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



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

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

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

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

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

V. Conclusiones.



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

- 1) Hay un error en la redacción del artículo 1° de la ley de creación del parque nacional marino Las Baulas de Guanacaste, número 7524 de 10 de julio de 1995, pues no es posible trazar el límite del parque si la línea imaginaria que parte de una línea recta que nace en las coordenadas N 259.100 y E 332.000 y finaliza en las coordenadas N 255.000 y E 335.050, según las hojas cartográficas Matapalo y Villareal del Instituto Geográfico Nacional, discurre aguas adentro, porque su punto de finalización, según las coordenadas indicadas, está en tierra.
- 2) El error apuntado da lugar a un antinomia normativa que puede ser resuelta por vía de la interpretación jurídica, porque se trata de una disposición contradictoria que no puede ser aplicada tal y como está redactada. La ubicación en tierra del punto definido por las coordenadas N 255.000 y E 335.050 es excluyente del trazado por mar de la línea imaginaria a que hace referencia el artículo 1°, de manera tal que o se inaplica la expresión "aguas adentro", o se fijan otras coordenadas como punto de finalización de esa línea.
- 3) A partir de una interpretación sistemática y en atención a la finalidad de la ley de creación del parque marino Las Baulas de Guanacaste, la antinomia debe ser resuelta con la inaplicación de la expresión "aguas adentro", de manera tal que se entienda que el trazado de la línea imaginaria que parte de una línea recta que nace en las coordenadas N 259.100 y E 322.000 y finaliza en las coordenadas N 255.000 y E 335.050, según las hoja cartográficas Villareal y Matapalo del Instituto Geográfico Nacional, discurre por tierra a una distancia de ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria.

Del señor Ministro, con toda consideración,

Dr. Julio Jurado Fernández
Procurador Adjunto.

JJF/pcm.

Dirección: San José, Avenidas 2 y 6, calle 13, Correo Electrónico Procuraduria@pgr.go.cr.
Apdo. 78-1003 La Corte. Teléfono 243-84-00, faxes 233-7010, 255-0997,



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

Resumen OJ-015-2004

LEY DE CREACIÓN DEL PARQUE MARINO LAS BAULAS. TORTUGAS MARINAS. ARTÍCULO 1°- DEFINICIÓN DE LÍMITES DEL PARQUE. ANTINOMIAS. INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LAS LEYES. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA. DECRETO NÚMERO 20518-MIRENEM.

El ministro de ambiente y energía, Carlos Manuel Rodríguez, mediante oficio número DM-821-2003 de 5 de mayo de 2003, consulta cuál sería la interpretación correcta del artículo 1° de la ley número 7524, ley de creación del parque marino Las Baulas de Guanacaste de 3 de julio de 1995.

Esta Procuraduría en opinión jurídica número OJ-015-2004 de fecha 10 de febrero de 2004, suscrito por el Dr. Julio Jurado Fernández, Procurador Adjunto, concluye:

- 4) Hay un error en la redacción del artículo 1° de la ley de creación del parque nacional marino Las Baulas de Guanacaste, número 7524 de 10 de julio de 1995, pues no es posible trazar el límite del parque si la línea imaginaria que parte de una línea recta que nace en las coordenadas N 259.100 y E 332.000 y finaliza en las coordenadas N 255.000 y E 335.050, según las hojas cartográficas Matapalo y Villareal del Instituto Geográfico Nacional, discurre aguas adentro, porque su punto de finalización, según las coordenadas indicadas, está en tierra.
- 5) El error apuntado da lugar a una antinomia normativa que puede ser resuelta por vía de la interpretación jurídica, porque se trata de una disposición contradictoria que no puede ser aplicada tal y como está redactada. La ubicación en tierra del punto definido por las coordenadas N 255.000 y E 335.050 es excluyente del trazado por mar de la línea imaginaria a que hace referencia el artículo 1°, de manera tal que o se inaplica la expresión "aguas adentro", o se fijan otras coordenadas como punto de finalización de esa línea.
- 6) A partir de una interpretación sistemática y en atención a la finalidad de la ley de creación del parque marino Las Baulas de Guanacaste, la antinomia debe ser resuelta con la inaplicación de la expresión "aguas adentro", de



Señor
Carlos Manuel Rodríguez
Ministro del Ambiente y Energía

San José, 10 de febrero de 2004
OJ-015-2004

manera tal que se entienda que el trazado de la línea imaginaria que parte de una línea recta que nace en las coordenadas N 259.100 y E 322.000 y finaliza en las coordenadas N 255.000 y E 335.050, según las hoja cartográficas Villareal y Matapalo del Instituto Geográfico Nacional, discurre por tierra a una distancia de ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria.

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