

Exhibit R-005

Supreme Court of Justice, Constitutional Chamber,  
File No. 09-017354-00007-CO,  
Resolution No. 2010-014772

September 1, 2010

**Exp: 09-017354-0007-CO**

**Res. N° 2010-014772**

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas y treinta y cinco minutos del uno de setiembre del dos mil diez.**

Acción de inconstitucionalidad promovida por JUAN MANUEL BONILLA VILLALOBOS, mayor, casado una vez, Ingeniero Forestal, portador de la cédula de identidad número 0401120123, vecino de San Pablo de Heredia; contra Decreto Ejecutivo número 29957-G del 26 de octubre de 2001.

**Resultando:**

**1.-** Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las once horas treinta y cuatro minutos del 20 de noviembre de 2009, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de Decreto Ejecutivo número 29957-G del 26 de octubre de 2001. Alega que la norma se impugna en cuanto amplía la zona de reserva indígena de Guaymí de Osa, provocando una superposición geográfica parcial entre el área correspondiente al Parque Nacional Corcovado y los límites establecidos en el decreto para la reserva indígena. Lo anterior, reduce el área del parque y la protección de la zona, y produce una desafectación ilegal del dominio público.

**2.-** A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala la defensa de intereses difusos a que se refiere el párrafo segundo, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

**3.-** Por resolución de las diez horas treinta minutos del catorce de enero de dos mil diez (visible a folios 22 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y a al Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, y al Presidente Ejecutivo de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.-

**4.-** La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 27 a 56. Señala que no tiene objeciones en cuanto a la admisibilidad de la demanda

interpuesta por el accionante, su legitimación se encuentra en la defensa de un interés difuso, como es el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ampliamente reconocido por la Sala Constitucional. La Procuraduría General de la República señala, en cuanto a la creación y ampliación del Parque Nacional Corcovado que mediante Decreto No. 5357-A de 24 de octubre de 1975 se crea el Parque Nacional Corcovado. En sus considerandos se señala que a raíz de su establecimiento se suministrarán beneficios permanentes de educación, investigación, inspiración y recreación para las actuales y futuras generaciones de costarricenses, por tratarse la cuenca del Corcovado en la Península de Osa, según la opinión de científicos de todo el mundo, de una de las áreas tropicales húmedas de mayor riqueza en flora, fauna y ecosistemas naturales. Además, se menciona que las tierras de esa cuenca son, en su mayoría, de muy fuertes pendientes, de mal drenaje, de alta pluviosidad y de suelo inestables, por lo que no tienen ningún valor agropecuario y muy escaso valor forestal. En 1980, por Decreto No. 11148 de 5 de febrero, se amplía el Parque Nacional Corcovado con el objeto de incluir áreas de bosque nuboso de extraordinaria riqueza y variedad de especies, y para lograr que varios ríos de la zona se conviertan en sus límites naturales por los rumbos norte y este (con antelación, el Decreto No. 6385-A de 30 de septiembre de 1976, le había adicionado al Parque la Isla del Caño; pero la Ley No. 6215 de 9 de marzo de 1978 la declaró Reserva Biológica). Finalmente, por Ley No. 6794 de 25 de agosto de 1982, se ratifican como leyes de la República, los decretos ejecutivos que crearon o ampliaron distintos parques nacionales y reservas biológicas, entre ellos, los Decretos Nos. 5357-A de 24 de octubre de 1975 y 11148-A de 5 de febrero de 1980. En el artículo segundo de dicha Ley se estipula que tales parques y reservas biológicas quedan establecidos como tales a partir de la vigencia del respectivo decreto, rigiendo para ellos integralmente la normativa legal para parques nacionales (ya para esa fecha se encontraba vigente la Ley del Servicio de Parques Nacionales, No. 6084 de 24 de agosto de 1977). Y se añade que *“ En ningún caso el Poder Ejecutivo podrá excluir, de un parque nacional o una reserva biológica, terreno alguno comprendido dentro de los límites señalados en el decreto ejecutivo que lo*

*establezca*". En cuanto a la Reserva Indígena Guaymí de Osa fue creada mediante Decreto No. 16310 de 16 de mayo de 1985, con el fin de que una pequeña comunidad de indígenas guaymíes, establecida desde hace muchos años en la Península de Osa, pudiera estar amparada al régimen de reserva indígena. El numeral 3° del Decreto No. 16310 preceptúa que todas las disposiciones establecidas por la Ley No. 6172 (Ley Indígena) y decretos posteriores, en cuanto al estatuto de las reservas indígenas son vigentes para la Reserva Indígena Guaymí de Osa. Según el artículo 2° del mismo Decreto, su delimitación sería efectuada por la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas y tramitada ante el Poder Ejecutivo para que este emitiera el Decreto Ejecutivo correspondiente. En atención de este numeral, se establece una primera delimitación de la Reserva Indígena Guaymí de Osa en el Decreto No. 18508 de 24 de agosto de 1988 (artículo segundo) y en su artículo primero se señala que dicha reserva se agrega como anexo a la Reserva Indígena Guaymí de Conteburica. Posteriormente, el Decreto No. 20469 de 20 de mayo de 1991 aclara que la Reserva Indígena Guaymí de Osa es una reserva independiente de cualquier otra reserva indígena y que gozará en adelante de los mismos derechos y deberes que poseen las otras reservas indígenas legalmente reconocidas (artículo primero). Lo anterior en virtud de que, según sus considerandos, esta Reserva es muy distante de la Reserva Guaymí de Conteburica y de hecho se trata de una localidad diferente que no puede ser vista como parte de esta última. Para el año de 1993, se dicta el Decreto No. 22202 de 1° de abril de ese año, redefiniendo los límites de la Reserva Indígena Guaymí de Osa, toda vez que la realizada por el Decreto No. 18508 " *tiene numerosos errores e imperfecciones en la descripción de las coordenadas de los puntos que delimitan dicha Reserva, de tal forma que es prácticamente inutilizable para efectos prácticos y legales, de allí la necesidad de volver a efectuar la descripción completa de la delimitación de esta Reserva*". Adicionalmente, dicho Decreto añadió que: " *La Reserva Indígena Guaymí de Osa constituye una zona de amortiguamiento al Parque Nacional Corcovado y, de conformidad con el artículo 7 párrafo primero de la Ley Indígena N o 6172 del 29 de noviembre de 1977, es una zona de vocación forestal, por lo que la extracción de*

*madera en dicha Reserva Indígena será totalmente restringida y únicamente se autorizará en casos muy calificados. Queda prohibida la explotación sistemática de la madera, y se deberá buscar soluciones viables que permitan a los indígenas desarrollarse sin que ello produzca alteraciones al medio ambiente.*" (Artículo 2°, hoy artículo 3° por disposición del Decreto No. 29957). Por último, se dicta el Decreto No. 29957-G de 16 de diciembre de 2001 que redefine nuevamente los límites de la Reserva Indígena Guaymí de Osa. En su motivación (considerando primero), dicho Decreto explica esta reforma en vista de que la población indígena la solicitó al Poder Ejecutivo para poder optar por tierra de vocación agrícola y dejar en conservación el sector noroeste que es de vocación forestal, y así preservar la riqueza natural de flora y fauna y los recursos hídricos existentes. En el considerando cuarto se agrega que " *es recomendable definir una zona de amortiguamiento de mayor soporte para la Reserva Indígena Guaymí de Osa y el Parque Nacional Corcovado, con el objetivo de preservar los recursos naturales de estas unidades administrativas y de la Península de Osa en general*". De ser cierta la yuxtaposición, estaríamos en presencia de terrenos que reúnen a la vez dos regímenes jurídicos distintos: el de parque nacional y el de reserva indígena; por lo que se hace necesario revisar ambos a fin de determinar si son complementarios o excluyentes. La creación de áreas silvestres protegidas, ya sean parques nacionales, reservas biológicas o cualquier otra categoría de manejo; como la de reservas indígenas, obedecen a deberes estatales de protección: en el primer caso, de espacios naturales que aseguren la preservación de especies y sus ecosistemas asociados, o bien de sitios de indudable importancia estratégica a nivel ambiental; y en el segundo, de proveer tutela jurídica a los territorios ocupados o utilizados por los diferentes grupos indígenas en nuestro país, con miras a su desarrollo social; pero sobre todo a la conservación de sus tradiciones y cultura. Cita el artículo 35 que se refiere a los objetivos de la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554 de 4 de octubre de 1995 y el artículo 14 Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado mediante Ley No. 7316 de 3 de noviembre de 1992). A tal respecto, esa Sala ha sido enfática en el deber estatal de crear cuando se requieran, y resguardar las áreas

silvestres protegidas y reservas indígenas, en atención a sus obligaciones constitucionales y a las contraídas internacionalmente. Cita en su apoyo la sentencia No. 3468-2002 de las 16 horas 4 minutos del 16 de abril del 2002. Además, los parques nacionales, en tanto integrantes del Patrimonio Natural del Estado, y las reservas indígenas, disfrutaban de un régimen privilegiado de dominio, a los que el legislador les asignó las características de ser inalienables e imprescriptibles en el artículo 14 de la Ley Forestal; No. 7575 de 13 de febrero de 1996 y el artículo 14 de la Ley Indígena, No. 6172 de 29 de noviembre de 1977. Estos atributos hacen que los terrenos incluidos, tanto dentro de los parques nacionales como de las reservas indígenas, se encuentren fuera del comercio de los hombres (con la salvedad de la negociación de tierras de la reserva entre indígenas) y que los particulares no puedan apropiarse de ellos a través de la prescripción positiva o usucapión. La inalienabilidad e imprescriptibilidad han sido asociadas por el legislador a los parques nacionales (áreas silvestres protegidas, en general) y a las reservas indígenas para hacer efectiva su protección, a efectos de que puedan cumplir el fin para el que fueron creadas; amparándolas de actos ilegítimos en su contra que puedan provenir de sujetos de derecho privado, y aun de la propia Administración Pública. No obstante estas similitudes, desde el punto de vista de la titularidad de las tierras, los parques nacionales y las reservas indígenas sí tienen una diferencia irreconciliable. En el caso de los primeros, el titular es el Estado, que ejerce su administración por medio del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (así denominado este Ministerio a partir del artículo 1° de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, No. 8660 de 8 de agosto de 2008), en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, No. 7152 de 5 de junio de 1990; el artículo 6 de la Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones; el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554 de 4 de octubre de 1995; el numeral 13 de la Ley Forestal No. 7575 de 13 de febrero de 1996; y el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad, No. 7788 de 30 de abril de 1998. Entre tanto, las reservas indígenas no pertenecen al Estado, sino a las

propias comunidades indígenas, mediante un sistema de propiedad colectiva o comunitaria, y cuya representación corresponde a las Asociaciones de Desarrollo Integral de cada una de ellas. Para ello cita el Artículos 2, 3 y 4 de la Ley Indígena, No. 6172 de 29 de noviembre de 1977 y el artículos 3 y 5 del Reglamento a la Ley Indígena, Decreto No. 8487 de 26 de abril de 1978; y cita la sentencia de la Sala Constitucional No. 1992-3003 de 11 horas 30 minutos del 7 de octubre de 1992. Pero también a nivel de acceso a los recursos naturales, existen notables diferencias entre un régimen y otro. Así, mientras los parques nacionales obedecen a un esquema de protección absoluta, las reservas indígenas permiten la utilización de los recursos naturales a los miembros de sus comunidades como una forma de preservar las tradiciones ancestrales. La Ley del Servicio de Parques Nacionales, No. 6084 de 24 de agosto de 1977, enlista una serie de prohibiciones a un gran número de actividades con miras a la preservación de los recursos naturales que conforman los parques, y para ello cita el artículo 8. A las anteriores, el Reglamento de Uso Público para el Parque Nacional Corcovado añade otras prohibiciones como las siguientes: cocinar con leña o encender fogatas (artículo 4°), pernoctar fuera de los sitios demarcados para tal fin (artículo 5°), transitar fuera de las rutas y senderos destinados al uso público (artículo 6°), el uso de caballos u otros animales de tiro (artículo 8°), el consumo de licor y otras drogas (artículo 12), el ingreso de armas de cualquier tipo, machetes e implementos para la extracción de oro (artículo 14), el ingreso de mascotas (artículo 15), la navegación a través de los ríos en embarcaciones de cualquier tipo (artículo 16), o el ingreso al área por más de un día sin contar con permiso escrito (artículo 21). Resulta claro afirmar que muchas de estas prohibiciones se contraponen al espíritu del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado mediante Ley No. 7316 de 3 de noviembre de 1992, que promueve el acceso de los pueblos indígenas a los recursos naturales que se encuentren en sus territorios con lo dispuesto por los artículos 15 y 23. Por su parte, la Ley Indígena también prevé la posibilidad de realizar algunas actividades dentro de las reservas indígenas que resultan no compatibles con el régimen propio de los parques nacionales, como el

establecimiento de negocios dedicados al comercio, la construcción de casas, la tala de árboles o plantar cultivos (artículo 6°); sin bien el artículo 7° señala que “ los terrenos comprendidos dentro de las reservas, que sean de vocación forestal, deberán guardar ese carácter, a efecto de mantener inalterado el equilibrio hidrológico de las cuencas hidrográficas y de conservar la vida silvestre de esas regiones”. Ante este panorama legal, es válido afirmar que los regímenes que caracterizan a los parques nacionales y las reservas indígenas, si bien guardan algunas similitudes, en lo sustancial, son incompatibles entre sí, y por lo tanto, no pueden coexistir al mismo tiempo. Ahora bien, considera este Órgano Asesor que si el Estado desea crear o ampliar una reserva indígena dentro de la demarcatoria de un parque nacional, como es el caso que nos ocupa, o viceversa, debe hacerlo a través de la vía que el ordenamiento jurídico prevé para modificar o eliminar el área previamente declarada. El legislador costarricense ha reforzado el sistema de áreas silvestres protegidas imponiendo como requisito necesario para la reducción de cualquiera de ellas la aprobación mediante ley. Así lo preceptúa el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente y en el caso de los parques nacionales (y reservas biológicas), como ya lo indicamos más atrás, prohibió expresamente que el Poder Ejecutivo pudiera excluir terreno alguno comprendido dentro de los límites señalados en la normativa que los establezcan ( Ley No. 6794 de 25 de agosto de 1982, artículo segundo). A través de tales medidas se ha querido, no sólo que haya una discusión más amplia a nivel de Congreso de la República sobre la conveniencia (o no) de una disminución en el área de alguna área silvestre protegida, sino también que existan estudios técnicos que respalden una propuesta en dicho sentido. *“De acuerdo con lo citado, mutatis mutandi, si para la creación de un área silvestre protectora la Asamblea Legislativa , por medio de una ley, estableció el cumplimiento de unos requisitos específicos, a fin de determinar si la afectación en cuestión es justificada, lo lógico es que, para su desafectación parcial o total, también se deban cumplir determinados requisitos -como la realización de estudios técnicos ambientales- para determinar que con la desafectación no se transgrede el contenido del*

*artículo 50 constitucional ."* (Voto No. 7294-98 de 16 horas 15 minutos del 13 de octubre de 1998). Como bien se señala en esta sentencia, y aplicándola al supuesto de interés en esta acción, cabría concluir que no sería inconstitucional la declaratoria o ampliación de una reserva indígena sobre un área de parque nacional, si se hace por una ley, previa justificación por estudios técnicos que determinen que no hay lesión al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y que el área es requerida al ser habitada o usada por un grupo indígena en particular. *A contrario sensu* , y con fundamento en todo lo expuesto, sí sería inconstitucional el Decreto No. 29957-G de 16 de diciembre del 2001 que amplió la Reserva Indígena Guaymí de Osa abarcando un sector del Parque Nacional Corcovado; por haberse hecho mediante decreto, y no por una ley amparada en los estudios técnicos del caso; contrariándose con tal proceder el artículo 50 constitucional y la múltiple normativa que, tanto a nivel internacional como nacional, tutela las áreas silvestres protegidas. Sí es menester aclarar que las razones por las que este Órgano Asesor considera que el Decreto No. 29957-G adolece de vicios de inconstitucionalidad son las aquí expuestas, y no porque se considere que la creación de una reserva indígena *per se* puede causar un daño al ambiente. Así las cosas, y con el respeto acostumbrado, la Procuraduría General de la República recomienda acoger la acción por el fondo y declarar la inconstitucionalidad del Decreto No. 29957-G de 16 de diciembre del 2001.

5.- El señor Jorge Rodríguez Quirós, en su condición de Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, contesta a folio 58 la audiencia concedida, manifestando que el accionante lleva razón en los argumentos esgrimidos, en cuanto que el Decreto Ejecutivo No. 29957-G del dieciséis de diciembre de dos mil uno, según informe técnico ACOSA-D-029-2010 de fecha 28 de enero del año en curso, la Directora del Área de Conservación Osa, manifiesta que con la ampliación de la Reserva Indígena Guaymí, se afectan áreas silvestres protegidas, tanto en el Parque Nacional Corcovado como de la Reserva Forestal Golfo Dulce, 1605.9 hectáreas del Parque Nacional y 767.4 hectáreas de la Reserva Forestal, para un total de 2.373.3 hectáreas. Señala que la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, durante el período

de elaboración del Decreto Ejecutivo impugnado, no realizó ninguna consulta previa al Área de Conservación Osa, establecida en el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad, para obtener un pronunciamiento técnico y jurídico respecto de la disminución del territorio aludido. Con respecto a la afectación de áreas silvestres protegidas en el Área de Conservación Osa, con la creación del Decreto Ejecutivo No. 29957-G, es importante señalar que el Parque Nacional Corcovado, fue ratificado mediante el artículo 1 de la Ley No. 6794 del 25 de agosto de 1982, por lo que con el Decreto impugnado no se puede modificar ni afectar las áreas de este Parque Nacional, por su jerarquía y las áreas protegidas fueron establecidas por la Ley Orgánica del Ambiente, número 7554, en su artículo 32. Según lo dispone el artículo 58 de la Ley de Biodiversidad No. 7788, de fecha 30 de abril del año 1988, las áreas silvestres protegidas, son zonas geográficas delimitadas, constituidas por terrenos, humedales y porciones de mar, que han sido declaradas como tales por presentar significado especial sus ecosistemas, la existencia de especies amenazadas, la repercusión en la reproducción y otras necesidades y por su significado histórico y cultural. Las áreas silvestres protegidas son parte integrante del Patrimonio Natural del Estado, que según el artículo 13 de la Ley Forestal No. 7575, se encuentra constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, entre otras. Por otra parte el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, establece que las superficies de las áreas silvestres protegidas, que conforman el patrimonio natural del Estado, cualquiera que sea su categoría de manejo, solo podrá reducirse por medio de una Ley de la República, después de realizar estudios técnicos que justifiquen esta medida. Con el Decreto Ejecutivo No. 29957-G, la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas amplió la zona de Reserva Indígena Guaymí, con la afectación de áreas silvestres protegidas, y su representada quedó en indefensión por no haber sido tomado en cuenta como parte de la redacción de Decreto Ejecutivo, en defensa técnica y jurídica de las áreas silvestres protegidas. En tal sentido, la Procuraduría General de la República por medio de su Opinión Jurídica OJ-098-2009 "... *Consecuentemente, cualquier modificación que implique la reducción de los límites de un área silvestre protegida, sin importar cuál sea su categoría de manejo, debe*

*hacerse por medio de acto legislativo avalado por un criterio técnico previo que justifique su adopción."* Que en ausencia de las formalidades, se incumple el principio constitucional contenido en el artículo 50 constitucional, y el principio de reserva de ley. Solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 29957-G, porque no se le tomó en cuenta en la redacción del Decreto, porque su afecta considerablemente el área del Parque Nacional Corcovado y la Reserva Forestal Golfo Dulce, y porque se amplía la Reserva Indígena Guaymí, pero con esta ampliación se reducen áreas silvestres protegidas creadas por Ley, por medio de un decreto cuyo rango es inferior a la Ley.

**6.-** El señor Genaro Gutiérrez Reyes, en su condición de Presidente de la Junta Directiva, con la representación judicial y extrajudicial de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas –CONAI-, contesta a folio 87, como cierto que el Decreto Ejecutivo No. 29957-G publicado en La Gaceta No. 221 del 16 de noviembre de 2001, amplía los límites de la reserva indígena Guaymí de Osa y con ello se genera un traslape de esta reserva indígena con el Parque Nacional de Corcovado. Con fundamento en el Convenio Internacional No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y por voluntad del legislador por medio del Decreto Ejecutivo No. 22957-G, reconoce tierras tradicionalmente indígena y reivindicarles esas tierras a sus verdaderos poseedores. Desde la promulgación de la Ley de Terrenos Baldíos, No. 13 de 10 de enero de 1939, se establece, en su artículo 8, que las tierras habitadas por grupos indígenas tendrán carácter inalienable y de su exclusividad, y ello queda reafirmado por Decreto No. 45 de 3 de diciembre de 1945. El Convenio Internacional No. 107 de la OIT, aprobado por Ley No. 2330 de 9 de abril de 1959, establece la protección e integración de las poblaciones indígenas, donde se les reconoce el derecho legítimo a la propiedad individual y colectiva de sus tierras tradicionales. Señala que todo esto ocurre antes de la creación del parque. Alega que la reserva indígena Guaymí de Osa constituye una zona de amortiguamiento al parque nacional, y en la parte considerativa del Decreto, transcribe el considerando 1 y 4 que destacan la solicitud de la población indígena de la reserva Indígena Guaymí de Osa, para conservar la riqueza natural de flora y fauna y los recursos

hídricos del sector noroeste de la reserva, ha solicitado al Poder Ejecutivo la modificación de sus límites para poder optar por tierra de vocación agrícola y dejar en consideración ese sector, que es de vocación forestal. También que es recomendable definir una zona de amortiguamiento de mayor soporte para la Reserva Indígena Guaymí de Osa y el Parque Nacional Corcovado, con el objeto de preservar los recursos naturales de esas unidades administrativas y de la Península de Osa en general. El traslape es el producto de una ampliación indígena Guaymí de Osa y la voluntad del legislador, pues las reservas indígenas no se pueden reducir en su cavidad o área sino por ley expresa, pero sí se pueden ampliar. Resalta los artículos 14 y 19 del Convenio No. 169 para destacar el modo tradicional de los indígenas de vivir de la caza y pesca, y que por desalojos disfrazados se les ha desplazado de sus tierras. No existe afectación al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado porque la población indígena tiene la intención de proteger el parque y la reserva tomando tierras de vocación agrícola para dejar las de vocación forestal y darles la protección debida. Reafirma que las etnias indígenas son las que con mayor devoción conviven armónicamente con la naturaleza. Se está otorgando tierras de vocación agrícola de mayor acceso al indígena, amparados a un convenio internacional el cual es un compromiso del Estado costarricense, y así salvaguardar tierras de vocación forestal, y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley Indígena que autoriza actividad humana indígena y plantar cultivos dentro de los límites de las reservas. El artículo 7 de la Ley Indígena, establece que: *"Los terrenos comprendidos dentro de las reservas indígenas, que sean de vocación forestal, deberán guardar ese carácter, a efecto de mantener inalterado el equilibrio hidrológico de las cuencas hidrográficas y de conservar la vida silvestre de esas regiones. ...."*. Señala el artículo 15 del Convenio No. 169, en cuanto a la utilización, administración y conservación de recursos, así como la obligación de consulta a los pueblos interesados si los intereses de esos pueblos serían perjudicados. Se comprende la importancia del parque y la legislación que lo cobija, pero se debe comprender el derecho de los pueblos interesados a que se les reivindique derechos, al amparo también de una legislación no sólo dada a nivel

nacional sino internacional, que previa por encima de la misma Constitución Política. No es ilegal en el tanto no se puede violentar el derecho a la vida y la subsistencia de los seres humanos, no se puede denegar el derecho al alimento y al trabajo de una parte de la minoría que solo pidió la reivindicación de tierras a la luz de poder subsistir, bajo el compromiso como se cita en el decreto a mantener la zonas de vocación forestal inalteradas y en cumplimiento de la misma legislación indígena que implica el resguardo de los recursos naturales, flora y fauna e hídricos como así dispone en esta legislación y en el Convenio Internacional No. 169 de la OIT. Por las anteriores razones, niega que la ampliación conlleve violación al artículo 50 constitucional

**7.-** Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 021, 022 y 023 del Boletín Judicial, de los días 01, 02 y 03 de febrero de 2010 (folio 57).

**8.-** A folios 96 a 108 de la acción, un grupo de indígenas y de Asociaciones de Desarrollo Integral se apersonan a la Sala, para formular observaciones sobre el fondo de la demanda, y solicitan se les tenga como coadyuvantes en la acción de inconstitucionalidad.

**9.-** Por resolución de las catorce horas trece minutos del ocho de junio de dos mil diez, el Magistrado Instructor solicitó como prueba para mejor resolver al Instituto Geográfico Nacional, para que informara si el Decreto Ejecutivo 29957-G se superpone a áreas silvestres protegidas al sobrepasar los límites e invadir el Parque Nacional Corcovado. De igual forma, se reservaron para ser conocidos en sentencia, los escritos presentados a folios 96, 100 y 106 de la acción.

**10.-** Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 ibídem, al estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

**11.-** En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Castillo Víquez**; y,

### **Considerando:**

**I.- Sobre la legitimación del accionante y las coadyuvancias presentadas.** En el caso que nos ocupa, el accionante impugna el Decreto Ejecutivo No. 29957-G del 16 de octubre de 2001, por la lesión al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado contenido en el artículo 50 constitucional y los principios constitucionales de naturaleza ambiental. De conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la defensa del medio ambiente constituye un caso típico de interés difuso, con ello es un presupuesto de legitimación directa para la interposición de acciones de inconstitucionalidad. En este sentido, la jurisprudencia de la Sala ha sido reiterada, de manera que corresponde resolver por el fondo la acción de inconstitucionalidad interpuesta. Por otra parte, de conformidad con el artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en los quince días posteriores a la primera publicación del boletín judicial (párrafo 2 del artículo 81), las partes que figuren en los asuntos pendientes a la fecha de la interposición de la acción o aquellos con interés legítimo, podrán apersonarse dentro de la acción, a fin de coadyuvar en las alegaciones que pudieren justificar su procedencia o improcedencia, o para ampliar, en su caso, los motivos de inconstitucionalidad en relación con el asuntos que les interesa. En el caso que nos ocupa, la publicación del aviso de la interposición de la presente acción contra el Decreto Ejecutivo No. 29957-G del 26 de octubre de 2001, fue publicado el día 1° de febrero de 2010, de manera que al 9 de marzo en que fue presentada la solicitud de la Asociación de Desarrollo Integral Indígena Guaymí de Osa (a folio 96), como también los escritos de Maximiliano Mendoza Mendoza y otros del 21 de abril (a folio 100) y el de la Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena Cabecar Tainy; Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Bajo Chirripó; Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Keköldi; Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Telire; Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena Bribrí de Talamanca; Asociación de

Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Nairí Awari; Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena Cabecar de Talamanca y Asociación de Desarrollo Específica Pro Mejoras de Alto Telire, Piedra Meza de Talamanca Limón el 24 de mayo (visible a folio 106), resultan extemporáneos y en razón de ello, deben rechazarse sus gestiones.

**II.- Objeto de la impugnación.** Para una mejor comprensión de la demanda, se transcribe el Decreto Ejecutivo impugnado.

### **Reforma Reserva Indígena Guaymí de Osa**

Nº 29957

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA  
Y EL MINISTRO DE GOBERNACIÓN Y POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Con fundamento en los incisos 3) y 18) del artículo 140 de la Constitución Política y de conformidad con la Ley Nº 5251 del 11 de julio de 1973 y sus reformas, Ley Indígena Nº 6172 del 29 de noviembre de 1977 y Ley Nº 7316 del 12 de octubre de 1992, del Convenio Nº 169 de la OIT, y

#### *Considerando:*

1º—Que la población Indígena Guaymí de la Reserva Indígena Guaymí de Osa, con el afán de conservar la riqueza natural de flora y fauna y los recursos hídricos del sector noroeste de la reserva, ha solicitado al Poder Ejecutivo la modificación de sus límites para poder optar por tierra de vocación agrícola y dejar en conservación ese sector, que es de vocación forestal.

2º—Que la comunidad indígena Guaymí de la Reserva Indígena Guaymí de Osa, ha solicitado a la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) los estudios respectivos a la modificación de límites de esta reserva.

3º—Que la delimitación establecida por el artículo 2º del Decreto Ejecutivo Nº 22202-G, publicado en La Gaceta Nº 108 del 7 de junio de 1993, requiere una definición de límites más acorde a la realidad que vive la población indígena Guaymí de la Reserva de Osa.

4º—Que es recomendable definir una zona de amortiguamiento de mayor soporte para la Reserva Indígena Guaymí de Osa y el Parque Nacional Corcovado, con el objetivo de preservar los recursos naturales de estas unidades administrativas y de la Península de Osa en general.

5º—Que en consulta a la comunidad indígena, tal y como lo establece el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 6º inciso a), la CONAI realizó los estudios correspondientes y los presentó a la comunidad indígena, la que bajo consenso avaló el proyecto.

6°—Que es fundamental corregir la numeración de los artículos del Decreto N° 22202-G, ya que en este aparecen dos artículos bajo el número 2 (dos), y para evitar confusión se deben corregir. Por tanto,

DECRETAN:

Artículo 1°—Modifíquese el artículo 2° del Decreto Ejecutivo N° 22202-G de fecha 14 de abril de 1993, publicado en La Gaceta N° 108 del 7 de julio de 1993, que se refiere a la delimitación de la Reserva Indígena Guaymí de Osa, para que en adelante se lea así:

Artículo 2° La Reserva Indígena Guaymí de Osa, se localiza en las hojas topográficas del Instituto Geográfico Nacional, escala 1:50.000, Llorona 3441 I Y Golfo Dulce 3541 IV. La Reserva Indígena Guaymí de Osa está delimitada por los puntos de las coordenadas siguientes:

Parte del punto de coordenadas N 285 975 E 519 640, punto de intersección en el mapa, de la quebrada, dando con el río Rincón. Continúa el límite de la reserva aguas arriba por el río Rincón, hasta su confluencia con el río Pavón en coordenadas N 284 380 E 518 440. De este punto se sigue aguas arriba por el río Pavón, hasta su nacimiento en el mapa en coordenadas N 284 600 E 510 500. Continúa el lindero por una nacimiento del río Pavón, dibujada por curvas de nivel en el mapa, que toma rumbo suroeste, hasta el punto de coordenadas N 284 050 E 509 825. De ahí se sigue por los puntos de coordenadas siguientes:

N 284 320	E 509 625	(Cerro, 390 m)
N 284 350	E 509 500	
N 284 550	E 509 375	
N 284 850	E 509 300	
N 285 150	E 509 120	
N 285 225	E 509 050	
N 285 475	E 508 875	

Este último punto interseca el río Corcovado, por el cual se sigue aguas arriba hasta el punto de coordenadas N 286 710 E 509270.

De ahí se continúa con una recta al punto de coordenadas N 286 925 E 508 710 (Cerro 505) para seguir en parte por la fila divisoria de aguas entre el río Corcovado y la quebrada Vaquedano, pasando por los puntos de coordenadas:

N 287 575	E 508 695	
-----------	-----------	--

N 287 650	E 508 450	
N 287 725	E 508 400	
N 287 800	E 508 300	(Cerro, 590 m)
N 287 900	E 508 250	
N 288 120	E 508 225	
N 288 275	E 508 000	
N 288 640	E 507 725	
N 288 740	E 507 785	(Cerro, 599 m)
N 289 000	E 507 610	
N 289 225	E 507 650	(Hito Aguja, 617 m, Cerro Brujo)
N 289 600	E 507 180	

Este último punto interseca la naciente en el mapa, del río Drake continuando el lindero de la reserva por este río aguas abajo, hasta el punto de coordenadas N 291 000 E 507 650. Punto donde confluye una quebrada (definida en el mapa por curvas de nivel) sobre el río Drake.

El límite sigue con una recta al punto de coordenadas N 290 775 E 509 020 (Cerro, 621 m). Punto ubicado en parte de la fila divisoria de aguas de los ríos Drake y Riyito.

A partir de ahí, el lindero pasa por los puntos de coordenadas:

N 290 000	E 509 000	
N 289 850	E 509 398	(Cerro, 679 m)
N 289 747	E 510 250	
N 289 625	E 510 425	
N 289 580	E 510 550	(Cerro, 630 m)

De este punto, una recta hasta la naciente de una pequeña quebrada dibujada en el mapa por curva de nivel, en coordenadas N 289600 E 510 875.

De allí, se sigue aguas ab~o por esta quebrada, hasta su desembocadura en el río Riyito (Nuchi), en coordenadas N 290 125 E 512 225. Se continúa aguas

abajo por el río Riyito, hasta al punto de coordenadas N 288 150 E 517 198. De este último punto, la reserva indígena continúa en su linero por las coordenadas:

N 287 375	E 517 050
N 287300	E 517 650
N 287398	E 517 850
N 287150	E 518 247

Este último punto interseca una quebrada (Sin nombre en el mapa) conocida como quebrada Agua Sucia (Nudebrare), en el terreno. Se sigue aguas abajo por esta quebrada hasta el punto de coordenadas N 287 646 E 518 985. Se continúa con el límite pasando por los puntos de coordenadas N 287 050 E 519 075, N 286 825 E 519 445. De este punto se sigue hasta el punto de coordenadas N 285 975 E 519 640. Punto inicial de la presente descripción;"

**III.- Sobre el fondo.** Esta Sala reitera lo sostenido en la sentencia No. 2006-17126, en cuanto indicó que: "*Con la reforma del artículo 50 de la Constitución Política mediante Ley número 7412, de tres de junio de mil novecientos noventa y cuatro, se consagró en forma expresa en el Texto Fundamental el **derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado**, que previamente había sido reconocido por este Tribunal ambiente como un **derecho fundamental** –en particular pueden consultarse las sentencias número 2233-93, 3705-93, 6240-93, 5399-93, 1394-94, 4480-94, 5668-94– al derivarlo de lo dispuesto en los artículos 21 (derecho a la salud), 69 (exigencia constitucional a la "explotación racional de la tierra") y 89 (protección de las bellezas naturales), todos de la Constitución Política. De la interpretación integrativa de estas normas constitucionales con el propio numeral 50 es que se establece una verdadera **obligación del Estado de proteger el ambiente**, para que, a través de las diversas manifestaciones de la función pública (actuación formal –adopción de actos administrativos y disposiciones normativas–, y la actuación material –prestación de servicios públicos y la coacción anómala) su accionar se traduzca en una **efectiva tutela del ambiente y de los recursos naturales que lo integran**, con la finalidad de mejorar el entorno de vida del ser humano, con lo cual se desbordan los*

*criterios de conservación natural, para ubicarse dentro de toda la esfera en que se desarrolla la persona que facilite su desarrollo integral –físico, psíquico, mental–. En virtud de lo cual, dentro de una conformación estatal específica como la nuestra – que se define como un Estado Social y Democrático de Derecho, conforme a los artículos primero, 9, 50 y 74 constitucionales–, la **tutela ambiental** se desarrolla en una doble vertiente, primero **como un verdadero derecho fundamental**, reconocible a toda persona y, en ese sentido, individualizable (respecto del nacional, extranjero, mayor de edad o menor, incapaz, persona física o jurídica), por cuanto, atañe a la colectividad en su conjunto (no sólo a los nacionales, sino de toda la colectividad mundial); y segundo **como una verdadera potestad pública**, que como tal, se traduce en obligaciones concretas para el Estado en su conjunto, condicionando así, los objetivos políticos, y en consecuencia, la acción de los poderes públicos en general, para darle cabal cumplimiento a este derecho fundamental." Según es evidente de los alegatos en esta acción de inconstitucionalidad, el Estado al promulgar el Decreto Ejecutivo No. 29957-G infringió varias obligaciones que condicionan su actuación, las cuales se señalan en cada uno de los siguientes apartados.*

**A.- Infracción al procedimiento para la reducción de las Áreas Silvestres Protegidas.** El régimen jurídico de protección de la propiedad de las Áreas Silvestres Protegidas y las Reservas Indígenas son distintas, toda vez que mientras en la primera es propiedad Estatal, la de las reservas indígenas pertenecen a una forma de propiedad comunitaria, de modo que, aunque éstas últimas son una forma especial de propiedad, inscrita a nombre de una Asociación de Desarrollo Integral, no son equivalentes y no pueden asimilarse a las formas de protección de la propiedad de bienes del Estado, especialmente aquellas integradas al Patrimonio Natural del Estado. La Sala en su jurisprudencia sobre los bienes demaniales, establece por sentencia No. 2006-11346 que:

*IV.- Los bienes demaniales del Estado y el procedimiento de desafectación.- En virtud de*

*la compra que hace el Ministerio del Ambiente y Energía de los terrenos para la creación del Parque Ecológico y Recreativo de Liberia, por medio de fondos*

*endosados a favor del Fondo de Parques Nacionales y del carácter de Monumento Natural que le otorgó el Decreto Ejecutivo No. 26562-MINAE al parque, señalándolo como área protegida para la conservación ecológica y cultural, la formación y la recreación de Liberia (folios 3, 4, 36 y 38 del expediente de la Asamblea Legislativa), además de lo emanado de la resolución anteriormente transcrita, se desprende claramente que el Monumento Natural Parque Ecológico y Recreativo de Liberia es uno de los bienes públicos ambientales pertenecientes a la Nación, por estar afectados a una finalidad de innegable utilidad general. Los bienes de la Nación, y en el caso bienes públicos ambientales que le pertenecen, tienen una especial naturaleza, y su régimen de desafectación también lo es, como lo señaló esta Sala en la resolución número 2002-03821 de las catorce horas cincuenta y ocho minutos del veinticuatro de abril del dos mil dos:*

*“VI.- (...) Los bienes del Estado se caracterizan por ser de su exclusiva titularidad y porque tienen un régimen jurídico especial; integran la unidad del Estado y junto con su organización política, económica y social, persiguen la satisfacción –en plano de igualdad- de los intereses generales, y su objetivo final es alcanzar, plenamente, el bien común. Es ésta la principal razón para justificar el impedimento, por lo menos en principio, para la libre disposición de esta categoría de bienes. El régimen especial que los cubre, sin embargo, no alcanza por igual a todos los bienes públicos; la mayor, menor o inexistente cobertura dependerá del tipo de bien de que se trate. Es por ello que la doctrina del Derecho Público habla de diversos tipos de bienes que pertenecen al Estado. La tradición jurídica costarricense ha estructurado su propio régimen a partir de esas ideas, de manera que como bienes que pertenecen al Estado en el sentido más amplio, consideramos los demaniales creados por naturaleza o por disposición de la ley, los bienes privados del Estado, los derechos reales sobre bienes ajenos (servidumbres), los derechos económicos o financieros (como lo valores o bonos del Estado) y los bienes comunales, entre otros. Dentro de esta clasificación ejemplarizante, interesa referirse únicamente a los bienes demaniales o dominicales, como también se les conoce, los que tienen ese carácter en virtud de una afectación dada por la Constitución Política o por ley, que es la que determina su sujeción a un fin público determinado, en tanto marca el destino del bien al uso o servicio público o a otra finalidad determinante que justifique su demanialidad. De esta suerte, la afectación es la vinculación, sea por acto formal o no, por el que un bien se integra en el patrimonio nacional en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales. Ello implica, como lógica consecuencia, que solamente por ley se les pueda privar del régimen especial que los regula, desafectándolos, lo que significa separarlos del fin público al que están vinculados. Requiere de un acto legislativo expreso y concreto, de manera tal que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar -o incorporar, según se trate- del demanio público un bien determinado e individualizado. Por ello, es que la Sala estima que no es posible una desafectación genérica, y mucho menos, la implícita; es decir, en esta materia no puede existir un "tipo de desafectación abierto", que la Administración, mediante actos suyos discrecionales, complete, señalándolos. De*

*acuerdo con lo dicho, la enajenación –transmisión del dominio- solo podría ser conocida por una comisión legislativa con potestad plena, en tanto no involucre bienes de la Nación en los términos expuestos”(...)*

*(...)“En conclusión, toda norma que involucre o disponga sobre bienes de la Nación, deberá ser aprobada por el plenario legislativo, y las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa Plena solo podrán, por ello mismo, conocer de casos de enajenación que no involucren aquellos bienes”.*

Por otra parte, se reitera mediante la sentencia 2007-002063 se indicó que:

*“[...] Es así como interesa resaltar que los bienes dominicales o demaniales tienen ese carácter en virtud de una afectación dada, o por una norma expresa de nuestra Carta Fundamental o por disposición legal, que denota su sujeción a un fin público determinado, en tanto marca el destino del bien al uso o servicio público o a otra finalidad determinante que justifique esa demanialidad. En virtud de lo cual, siendo la afectación la vinculación jurídica por el que el bien se integra a esta categoría de bienes, según su destino y conforme a las correspondientes previsiones legales, ello implica, como lógica consecuencia, que solamente por ley se les puede privar de ese régimen especial que los regula, para separarlos de ese fin público al que están vinculados (esto es, para su desafectación); y es en este sentido que se requiere de un acto legislativo expreso y concreto, de manera tal que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar del demanio público un bien determinado e individualizado; motivo por el cual es que esta Sala ha estimado que no es posible una desafectación genérica, y mucho menos, la implícita; es decir, en esta materia no puede existir un “tipo de desafectación abierto”, para que la Administración, mediante actos suyos discrecionales, complete, señalándolos; y en este sentido, es importante recordar que toda desafectación, como debe provenir de acto legislativo, estará sujeta a los controles jurisdiccionales correspondientes –en este sentido, ver sentencias número 2000- 10466 y 2002-3821. Asimismo, debe recordarse que para la desafectación del patrimonio forestal –lo que se traduce en la reducción o eliminación del área silvestre protegida–, sólo se puede hacer mediante ley de la República, después de realizarse los estudios técnicos previos (estudio de impacto ambiental) que justifique la medida, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente. Por último es importante resaltar que, tratándose de los bienes demaniales de la Nación, su desafectación sólo podría darse por reforma constitucional, en aplicación del principio del paralelismo de las formas, se repite, previo estudio técnico que acredite la desafectación, según se indicó anteriormente. Además, en lo concerniente a su uso y/o concesión sólo puede ser aprobada por el Plenario Legislativo, no así por Comisiones Legislativas Plenas, en los términos previstos en el artículo 124 constitucional (sentencias número 2002-3821 y 2004-8928).”*

De lo anterior, se impone que no se puede modificar el destino público de un bien del demanio público sin un acto legislativo, es decir, la reducción de área de una zona protegida se encuentra bajo la garantía que proporciona el principio de reserva de ley. Si bien, de conformidad con el artículo 36 de la Ley Orgánica del Ambiente, el Poder Ejecutivo se encuentra autorizado para constituir las Áreas Silvestre Protegidas mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en esa norma, así, el Parque Nacional Corcovado se constituyó mediante los Decretos Ejecutivos No. 5357-A del 24 de octubre de 1975 y 1148-A del 5 de febrero de 1980, su modificación solo podrá hacerse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, previo estudios técnicos y científicos, y mediante un acto legislativo. Además de lo anterior, debe tomar en consideración esta Sala que el legislador mediante la Ley No. 6794 reafirmó entre otras declaratorias de Áreas Silvestres Protegidas, el caso de los decretos ejecutivos declaratorios del Parque Nacional de Corcovado, con lo que quedaron reforzados con el acto legislativo y revestidos, con toda claridad, de una voluntad específica del legislador, con lo cual hay un fin público de protección y conservación como Patrimonio Natural del Estado. Según lo anterior, solo un acto legislativo de igual naturaleza podría dar término a él y modificar ese destino. En este sentido, la especificidad de la norma desplaza cualquier otra de naturaleza general. Aunque se invoquen los Decretos Ejecutivos declaratorios de los territorios a la Reserva Indígena Guaymí de Osa y la cobertura legal que también reciben de la Ley Indígena, en el fondo existe una pretensión irregular y viciada sobre Áreas Silvestres Protegidas, que no conllevan a la denegación de territorios otorgados al amparo de la legislación nacional, y su regulación conforme a las Convenciones de la OIT No. 107 y 169. Para resolver el problema planteado, se debe acudir a la interpretación y solución de antinomias normativas, cuya solución no solo se obtiene mediante el criterio jerárquico, sino también otros, dado que se pretendería desplazar los efectos de la ley No. 6794 mediante el Decreto Ejecutivo impugnado. La hermenéutica jurídica puede ayudar a solucionar los problemas de antinomias jurídicas mediante el criterio cronológico y el de especialidad. Aunque al usar el primero se interpreta que la ley posterior deroga a la anterior, ambas deben

ser equiparables, de manera que aplicaría el criterio si sus disposiciones son generales. Se infiere de lo anterior que en este ejercicio el operador jurídico debe tener otra norma que cumpla con la función comparativa, lo que ocurre con el criterio de especialidad, donde la disposición especial no lo es en función de sí misma, sino de otra norma a la que se contrapone, de ahí que opera también como un criterio relacional. Su aplicación es necesariamente casuístico, de modo que operará entre unas normas y otras, al existir entre si graduaciones en el ámbito de regulación, siempre colocada una norma especial frente a un supuesto de hecho regulado más ampliamente en otra norma, y esta a su vez en otra disposición aún más general, así sucesivamente. De todo lo anterior, debe indicarse que aun cuando exista colisión de dos tipos de normas equivalentes o equiparables, si una de ellas cumple con el criterio de especialidad, en principio debe prevalecer la norma especial aun cuando las disposiciones generales sean posteriores o las que se basan en ellas. El aforismo jurídico "*Lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*" expresa esta máxima. Sólo si la disposición especial desapareciera, el supuesto de hecho quedaría automáticamente regulado en la norma general, pero en principio si ésta no queda derogada expresamente por el legislador, debe mantener su vigencia. El propio artículo 10 del Código Civil, establece que "*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.*" En este sentido, debe prevalecer la voluntad del legislador, entre más específica sea, dado que él mismo puede marcar la diferencia entre las normas jurídicas que dicta, de manera que puede establecer en la ley general posterior las derogatorias de la normativa que estima se opone a su voluntad, o la prevalencia de normas que podrían juzgarse contrarias a las recién dictadas. En el caso que nos ocupa, además de la cobertura legal que tienen los Decretos Ejecutivos que declararon el Parque Nacional Corcovado, la Ley No. 6794 reafirma el criterio de especialidad para solucionar el problema planteado. Y aún desaparecida ésta, para que se pueda modificar constitucionalmente la normativa destinada a Áreas Silvestres Protegidas, el artículo

38 de la Ley Orgánica del Ambiente requiere de una norma legislativa y de los estudios técnicos y científicos previos que establezcan la viabilidad de un acto legislativo que desafecta un bien del Patrimonio Natural del Estado, de este modo el Decreto Ejecutivo impugnado resulta inconstitucional por infracción al principio de reserva legal. La vocación pública del bien, al ser inalienable e imprescriptible, impone la observancia de la Ley Orgánica del Ambiente, de otro modo implicaría la desconstitucionalización del Patrimonio Natural del Estado.

**B.- La Zona de Amortiguamiento y fundamentación del Decreto Ejecutivo No. 29957-G del 26 de octubre de 2001.-** En la normativa impugnada, el Poder Ejecutivo justifica la modificación de los límites de la reserva en otorgar a los indígenas y éstos optar por tierra de vocación agrícola y dejar en conservación el sector Noroeste, que es de vocación forestal, pero al hacer ello, confunde la zona de amortiguamiento para la Reserva Indígena Guaymí de Osa y el Parque Nacional Corcovado. Conforme a lo sostenido anteriormente, la Sala entiende que un intercambio de tierras entre una zona protegida con otra zona de amortiguamiento resulta inconstitucional sin que medie estudios técnicos que demuestren esa viabilidad, aparte de la ausencia aprobatoria de ley. Pero además, para resolver la acción de inconstitucionalidad, la Sala debe determinar qué es una zona de amortiguamiento y sus funciones. La doctrina señala que se trata de zonas adyacentes a las áreas protegidas, cuyo régimen de protección resulta ser menos intenso que el que recibe el área protegida. Por ello, desde el punto de vista de su administración el uso de la tierra en una zona de amortiguamiento cumple una doble función, sirve de estrato adicional que salvaguarda el área protegida y proporciona ciertos recursos a las comunidades circundantes. Su régimen en consecuencia es menos restringido que el área protegida, pero en razón de lo anterior, resulta necesario para no impactar negativamente aquella área, cuales son las prácticas compatibles en la zona de amortiguamiento por su estrecha relación con el área protegida. En este sentido, su función está con la protección del área silvestre protegida específicamente, con una extensión adicional de área que permite el amortiguamiento de todos sus hábitats protegidos y los ciclos reproductivos de la

flora y fauna, incluso en el área adyacente. Por otra parte, la Zona de Amortiguamiento permite cierta actividad económica a las poblaciones adyacentes, para proporcionar una actividad socio-amortiguamiento, donde la conservación y protección no sería la premisa principal, y la vida silvestre puede ser utilizada limitadamente por los pobladores circundantes, siempre que ello no entre en conflicto con los objetivos principales del Área Silvestre Protegida. De ahí que *prima facie* cualquier actividad que se realice dentro de la zona de amortiguamiento, que suponga incompatibilidad con los objetivos de protección de un Área Silvestre Protegida, resultará inconstitucional por infracción al artículo 50 de la Constitución Política, salvo que en la determinación del tipo y extensión de estas áreas pudieran desprenderse algún tipo de compatibilidad con las prioridades de protección y conservación, las necesidades de las poblaciones tradicionales que dependan del área de amortiguamiento y finalmente las implicaciones económicas que pueden generarse de él, todas ellas de manera sostenible. Pero por la naturaleza de la función de la Zona de Amortiguamiento, es además inconstitucional el traslado de ese régimen a un Área Silvestre Protegida, por el cambio de función, pues el primero estará en función del segundo y no podrá darse un uso contrario si no media los estudios respectivos y mediante una ley habilitante especial. Así que, sin que el órgano estatal correspondiente haya realizado los estudios que demuestren la compatibilidad con los objetivos y fines de una modificación del régimen de protección de una área protegida, y ante la ausencia de las modificaciones legales respectivas, se debe protección jurídica efectiva al Parque Nacional de Corcovado por parte del Poder Ejecutivo, como bien del Patrimonio Natural del Estado.

**C.- La obligación de coordinación entre los diferentes órganos y entes del Estado.** Ahora bien, esta Sala debe tomar en cuenta que la comunidad Indígena Guaymí de Osa solicitó al CONAI los estudios respectivos para la modificación de los límites de la reserva, pero como se indica arriba, existen irregularidades que producen la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 29957-G. El determinar si una medida de esta naturaleza podría ser compatible con la Constitución Política y los principios constitucionales ambientales, específicamente el

precautorio o principio de evitación prudente, como también el de objetivización de la tutela ambiental, corresponderá al órgano rector en la materia, para que éste determine la compatibilidad de una Zona de Amortiguamiento que permita - de forma condicionada - el uso sostenible de los recursos naturales y los medios tradicionales de explotación utilizados por los indígenas. Aunque las poblaciones indígenas se encuentran naturalmente habilitadas para poder utilizar los recursos ubicados en una Zona de Amortiguamiento, para la recolección de productos naturales, y que efectivamente pueden estar caracterizados por el bajo impacto de sus prácticas con la naturaleza, es una situación totalmente distinta crear un enclave dentro del Área Silvestre Protegida. Sobre este tema, estima la Sala que otro tipo de usos, especialmente agrícolas, deben ser revisados por las instancias técnicas y científicas, pues es claro que el Decreto Ejecutivo No. 29957-G se funda no solo en la modificación parcial de los límites de la Reserva Indígena Guaymí de Osa, sino que también se pretende optar por tierra de vocación agrícola y dejar en conservación el sector noroeste de la reserva. Lo que es evidente, es que las gestiones por tierras de vocación agrícola, que requieran ocupar los indígenas -para seguir sus modos tradicionales de vida- no pueden constituirse en zonas cuyo fin legal resulta incompatible con esas prácticas, de ahí que, de constatare esas necesidades mediante los organismos estatales apropiados, el esfuerzo por ubicar este tipo de zonas deben canalizarse coordinadamente entre todas las instituciones interesadas. Precisamente el Decreto Ejecutivo No. 22202 que reforma la Reserva Indígena Guaymí de Osa establece en el artículo 3 que:

“La Reserva Indígena Guaymí de Osa constituye una zona de amortiguamiento al Parque Nacional Corcovado y, de conformidad con el artículo 7 párrafo primero de la Ley Indígena No. 6172 del 29 de noviembre de 1977, es una zona de vocación forestal, por lo que la extracción de madera de dicha Reserva Indígena será totalmente restringida y únicamente se autorizará en casos muy calificados. Queda prohibida la explotación sistemática de la madera, y se deberá buscar soluciones viables que permitan a los indígenas desarrollarse sin que ello produzca alteraciones al medio ambiente”. (el subrayado no es del original).

Pero, al confundir ambos regímenes para sustituir uno de vocación de protección y conservación que tiene el Área Silvestre Protegida, por el otro de búsqueda de zonas para cultivo y agricultura, es clara la naturaleza incompatible del Decreto Ejecutivo impugnado, dado que implícitamente se admiten ciertas prácticas o actividades humanas incompatibles con el Parque Nacional. La prueba para mejor resolver que se ordenó en el expediente, dio como resultado que efectivamente existe una desafectación de área del Patrimonio Natural del Estado estimada de 5.668.3 hectáreas, que ahora se constituye en la porción de la Reserva Indígena de Guaymí de Osa que se sobrepone con el Parque Nacional Corcovado. Aun cuando la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas señala la irreductibilidad de las reservas indígenas, y se produce el traslape conforme a la ampliación de la reserva indígena Guaymí de Osa, de ningún modo puede modificarse un régimen jurídico anterior en perjuicio del Patrimonio Natural del Estado.

Ahora bien, no obstante el Estado tiene una naturaleza constitutiva compleja, que está dividido en un vasto conglomerado de entes y órganos, organizados conforme a la respectiva especialidad de sus funciones, ha sostenido esta Sala la obligación de defender el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el cual es transversal a todo el ordenamiento jurídico, e impacta consecuentemente a todos los órganos y entes del Estado. El principio de coordinación y de unidad del Estado impide consolidar la pretensión de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas y del Ministerio de Gobernación, pues al omitir al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones en el proceso de decisión incumplió con el principio de unidad del estado. De ahí que, como requisito necesario, el principio de coordinación y unidad del Estado se erige para impedir la consolidación de actuaciones materiales del Estado que suponen la desafectación del patrimonio natural por infracción al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por sentencia 2010-13099, esta Sala sostuvo que:

*“XI.- Sobre los principios de unidad y coordinación. Los otros problemas derivados de las acciones de inconstitucionalidad deben ser solucionadas sin exacerbar los principios de autonomía de los diferentes órganos centralizados y*

*desconcentrados y entes involucrados. En otras palabras, la aplicación del principio de especialidad del órgano o ente público, no deben servir para dar soluciones aisladas conforme a cada uno de los entes competentes. En este sentido, pese a que en el precedente citado No. 2004-08928 no se tomó en consideración lo relacionado con el Patrimonio Histórico-Arquitectónico, no por ello la decisión debe descartarse como válida, por el contrario sostiene principios igualmente importantes en la materia al enunciar los fines asociativos que tiene el Estado, de manera que todos los entes y órganos públicos involucrados deben actuar y defender los aspectos ambientales en su sentido lato. De manera que, de la Constitución Política convergen las competencias y atribuciones legales que están destinadas hacia fines comunes, de manera que, aunque la Municipalidad puede interesarle particularmente la puesta en valor de la Isla San Lucas, los intereses nacionales (e internacionales) trascienden a los locales evidentemente. [...] El Estado es una unidad de competencias, que debe subdividirse por grados de especialización para lograr sus cometidos y fines señalados en el ordenamiento jurídico. Si los órganos y entes públicos deben llenar fines constitucionales (artículos 50 y 89) con fundamento en el grado de especialización de funciones, su coordinación debe ser un aspecto prioritario para la solución de los problemas que surgen en el ejercicio de sus respectivas competencias, el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones en cuanto regenta el patrimonio natural,..."*

De ahí que se impone el deber de coordinación, como punto de convergencia para que las decisiones que tome el Estado, sean plausibles jurídicamente, además de balanceadas de conformidad con la técnica y la ciencia que supone debe ser el punto de partida para modificar el Patrimonio Natural del Estado. No será lícito – consecuentemente- que en el procedimiento de formación de la voluntad estatal se excluyan de decisiones al ente rector y sus órganos en la materia ambiental, y si se ignora su necesaria concurrencia, aun cuando se alegue que se persiguen usos afines y compatibles a la conservación del Patrimonio Forestal del Estado, el mismo deviene ilícito constitucionalmente.

**IV.- Conclusión.** En razón todo lo expuesto, la demanda debe declararse con lugar, en todos sus extremos y anular el Decreto Ejecutivo No. 29957-G del 26 de octubre de 2001. De conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional la sentencia constitucional de anulación podrá graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, su efecto retroactivo, y dictará las reglas necesarias para evitar que esto produzca graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales. Como en efecto, la sentencia anulatoria tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, se deben proteger los derechos adquiridos de buena fe, de manera que quedan autorizadas únicamente aquellas prácticas agrícolas que actualmente se realizan al amparo del decreto ejecutivo impugnado, tendrán una vigencia de un año a partir del momento en que se notifica la presente sentencia, una vez vencido deberán cesar en su totalidad las actividades agrícolas y deberá ser ejercida mediante la supervisión de las autoridades del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, y sin perjuicio de otros entes y órganos relacionados con la materia.

**Por tanto:**

Se rechazan las solicitudes de coadyuvancia por extemporáneas a folios 96, 100 y 106 del expediente. Se declara CON LUGAR la acción. En consecuencia se anula por inconstitucional el Decreto Ejecutivo No. 29957-G del 26 de octubre de 2001. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensionan los efectos en el sentido de que la inconstitucionalidad declarada no afecta las prácticas agrícolas que actualmente se realizan al amparo del decreto ejecutivo impugnado, pero tendrán una vigencia de un año a partir del momento en que se notifica la presente sentencia, una vez vencido el plazo dado deberá cesar dicha actividad en su totalidad. Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo, y Ejecutivo. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.

Ana Virginia Calzada M.  
Presidenta

Luis Paulino Mora M.

Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta L.  
C.

Fernando Cruz

Fernando Castillo V.  
Hernández G.

José Paulino

ORODRIGUEZ /KMG

**EXPEDIENTE N° 09-017354-0007-CO**