

Exhibit R-170

Supreme Court of Justice, First Division,
Res. 1254-F-S1-2012

October 4, 2012

whenry

2012 DICIEMBRE

PROCURADORIA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

SAN JOSÉ, a las 13:35 hrs del 18/12/12 Sector: 2

Notificando: EL ESTADO

Provincia: SAN JOSE, Cantón: SAN JOSÉ, Distrito: PERIMETRO SECTOR 2, Barrio: ECHANDI.

Dirección: Para la Licda Gloria Solano Martinez, recepcion de documentos primer piso de la procuradoria general de la republica.

Horario: Dentro de Jornada Laboral.

Notifiqué mediante cédula, la resolución de las nueve horas del cuatro de Octubre de 2012 del SALA PRIMERA

Expediente: 07-001255-0163-CA **Forma de Notificación:** LUGAR SEÑALADO

Copias: NO

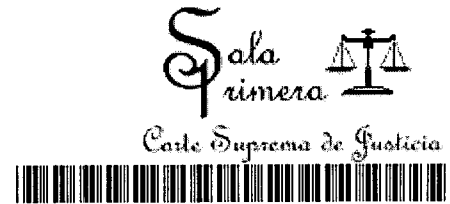
Entregado a:

EL ESTA DO, SHANG GI LA DE SANTA ANA S.A..

Se hace saber:



RESOLUCIÓN



EXP: 07-001255-0163-CA

RES: 0001254-F-S1-2012

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- San José, a las nueve horas del cuatro de octubre de dos mil doce.

Proceso ordinario establecido en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda del Segundo Circuito Judicial de San José por **SHANG GI LA DE SANTA ANA, SOCIEDAD ANÓNIMA**, representada por su apoderado generalísimo sin límite de suma, Manfred Marshall Montealegre, empresario; contra el **ESTADO**, representado por su procuradora adjunta, Gloria Solano Martínez, de calidades ignoradas. Figura además, como apoderado especial judicial de la parte actora, el licenciado Luis Eduardo Vargas Jiménez. Todos son mayores de edad y con las salvedades hechas, casados, abogados y vecinos de San José.

RESULTANDO

1.- Con base en los hechos que expuso y disposiciones legales que citó, la parte actora estableció proceso ordinario, cuya cuantía se fijó como inestimable, a fin de que en sentencia se declare: *"(...) absolutamente nulos e inaplicables por violatorios la ordenamiento jurídico los actos administrativos impugnados, que son: 1.- La opinión*

vinculante de la Procuraduría General de la República C-444- 2005 del 23 de diciembre de 2005. 2.- El decreto ejecutivo 33.707-MINAE-2007 que declara de interés público la expropiación parcial de ese terreno propiedad de mi representada. 3.- La resolución sin fecha dictada por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía que le dio curso al proceso administrativo de expropiación parcial de la finca de mi representada inscrita en el Partido de Guanacaste al folio real matrícula 86.044-000, a todo lo actuado en ese proceso, a fin de que en sentencia se declaren nulos absolutamente esos actos por ser contrarios a la Ley y a las potestades públicas atribuidas a los entes públicos que las emitieron, por estar sustentadas en consideraciones erróneas y todos aquellos actos que deriven de los mismos y se suspenda todo trámite (sic) de expropiación de la finca de mi representada. 4.- Pido asimismo se condene al Estado al pago de las costas personales y procesales."

2.- La representante estatal contestó negativamente y opuso las defensas de inadmisibilidad de la acción por defectos formales que impiden verter pronunciamiento sobre el fondo y actos no susceptibles de impugnación. Además, la excepción de falta de derecho.

3.- El Juez Rodrigo Alberto Campos Hidalgo, en sentencia 2071-2010, de las 13 horas del 20 de julio de 2010, resolvió: "*Se rechaza la defensa de inadmisibilidad por defectos formales que impiden verter pronunciamiento sobre el fondo. Se acoge la defensa de inadmisibilidad por tratarse de actos no susceptibles de impugnación únicamente con respecto al criterio de la Procuraduría General de la República*

C-444-2005 del 23 de diciembre de 2005 y en consecuencia se declara inadmisibile la pretensión número uno de la demanda. Se acoge la defensa de falta de derecho con respecto a las demás pretensiones. En consecuencia se declara sin lugar la demanda en todos sus extremos. Son las costas procesales y personales a cargo de la parte actora, junto con sus respectivos intereses."

4.- La parte actora apeló y el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda, integrado por los Jueces Sandra M. Quesada Vargas, Francisco Jiménez Villegas y Judith Reyes Castillo, en sentencia 02-2011-SII, de las 16 horas del 28 de enero de 2011, dispuso: "*Se rechaza la prueba para mejor resolver ofrecida por la actora. Se **revoca parcialmente**, solo en cuanto a la condenatoria en costas, para exonerar a la parte perdidosa del pago de ellas. En lo demás, se confirma la sentencia impugnada.*"

5.- Ambas partes formulan sendos recursos de casación.

6.- En los procedimientos ante esta Sala se han observado las prescripciones de ley.

Redacta la magistrada León Feoli

CONSIDERANDO

I.- Mediante Decreto Ejecutivo 20518-MIRENEM del 5 de junio de 1991, publicado en La Gaceta 129 del 9 de julio de 1991, se fundó el Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste (el Parque, en lo sucesivo), cuyo articulado describe su extensión. La Ley 7524 del 10 de julio de 1995, publicada en La Gaceta 154 del 16 de

agosto de 1995, elevó a rango legal la creación de ese Parque. Dispuso que los límites, según las hojas cartográficas Villarreal y Matapalo, del Instituto Geográfico Nacional, son: partiendo de un punto ubicado en las coordenadas N 259.100 y E 332.000, se sigue por una línea recta hasta alcanzar otra imaginaria paralela a la costa, distante 125 metros de la pleamar ordinaria aguas adentro. Por esa línea imaginaria continúa el límite en dirección sureste, hasta terminar en el punto de coordenadas N 225.000 y E 335.050. También abarca los esteros Tamarindo, Ventanas y San Francisco; sus manglares; el cerro localizado inmediatamente detrás de playa Ventanas, el cerro El Morro, la isla Capitana, la isla Verde, la zona pública de 50 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 el límite de pleamar ordinaria.

II.- Cuando se tramitaba el proyecto de esa Ley, mediante moción de un diputado se agregó, después de la frase "*125 metros de la pleamar ordinaria*", las palabras "*aguas adentro*". Según se expuso, así quedó definido en esa normativa. Mediante pronunciamiento C-444-2005 del 23 de diciembre de 2005, la Procuraduría General de la República (en adelante, la Procuraduría) atendiendo una consulta del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) concluyó, en lo fundamental: "*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 255.00 y E 335.050, según las hojas cartográficas de Matapalo y Villareal (sic) 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 una antinomia normativa que puede ser resuelta por vía de interpretación jurídica, porque se trata de una disposición contradictoria que no puede ser aplicada tal 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 la 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 tal manera que se entienda que el trazado de la línea imaginaria que parte de una línea recta que nace en las coordenadas N 259.100 y E 322.000 y finaliza en las coordenadas N 255.000 y E 335.050, según las hojas cartográficas Villareal (sic) y Matapalo del Instituto Geográfico Nacional, discurre por tierra a una distancia de ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria".

III.- Con el Decreto Ejecutivo 33707-MINAE del 14 de febrero de 2007, publicado en La Gaceta 73 del 17 de abril de 2007, se declaró de interés público la adquisición parcial, mediante expropiación, de una parte de la finca del partido de Guanacaste, folio real matrícula número 86044-000, provincia de Guanacaste, de la

compañía Shang Gi La de Santa Ana S.A., entendiéndose incluida dentro del referido Parque.

IV.- Esta empresa demandó al Estado. En lo fundamental, solicitó se declare en sentencia la nulidad de los siguientes pronunciamientos administrativos: 1.- La "*opinión vinculante*" C-444-2005 del 23 de diciembre de 2005 de la Procuraduría. 2.- El Decreto Ejecutivo 33707-MINAE del 14 de febrero de 2007, que declaró de interés público la expropiación parcial de su inmueble 3.- La resolución sin fecha dictada por el Sistema de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía, que le dio curso al referido proceso expropiatorio, lo mismo que todo lo actuado en este último, debiendo suspenderse su trámite. También, pidió la condenatoria al accionado del pago de ambas costas del proceso. El Estado opuso las defensas de inadmisibilidad de la acción por: 1.- defectos formales que impiden verter decisión de fondo, 2.- actos no susceptibles de impugnación. Además, falta de derecho. De ellas, el Juzgado rechazó la descrita en el punto 1. Acogió la segunda respecto al criterio de la Procuraduría C-444-2005 del 23 de diciembre de 2005. En consecuencia, declaró inadmisibile la primera pretensión. Admitió la de falta de derecho en todos los demás extremos petitorios los cuales desestimó. Impuso ambas costas e intereses a la demandante. El Tribunal revocó solo en cuanto a la condenatoria en costas. En su lugar, exoneró a la perdidosa. Ambos litigantes recurren ante esta Sala.

Recurso por razones procesales de la parte actora

V.- El apoderado de la demandante señala que en la sentencia recurrida se acogió la defensa de inadmisibilidad por tratarse de actos no susceptibles de impugnación, respecto al criterio de la Procuraduría C-444-2005. En ese sentido, rechazó la pretensión número uno de la demanda. El Tribunal, acota, se fundamentó en los artículos 18 y 60 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA). Sostiene, consideró que el pronunciamiento de la Procuraduría respondió a una consulta del MINAE y el acto que produjo efectos sobre los derechos de la actora fue el Decreto Ejecutivo 33707-MINAE, base para el propósito de expropiar, ya que la opinión del órgano asesor no produce efectos en la esfera jurídica de la accionante. Recrimina, los jueces omitieron analizar que el dictamen de la Procuraduría sirvió como acto preparatorio del Decreto Ejecutivo que declaró de interés público una franja de terreno propiedad de su representada. El titular del MINAE, afirma, hizo consulta expresa a la Procuraduría sobre los alcances del numeral 1 de la Ley 7524, en relación con dudas sobre los límites del Parque. Una vez que el dictamen sustituyó la frase "*aguas adentro*" por "*aguas afuera*", ordenó las expropiaciones sobre la zona, al considerarse parte del Parque. En consecuencia, tiene características de un acto preparatorio, pues ese fue el uso que se le dio y los efectos que produjo en los actos administrativos posteriores. A su juicio, el dictamen estuvo sometido a los actos expropiatorios conforme lo dispone el artículo 120, inciso 2), de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), al considerar que el acto interno -dictamen- estará vinculado al externo -declaratoria de interés público-. Al no entenderlo así, estima,

también infringió esa norma, que somete un acto a otro con lo cual se produce una fusión. En este sentido, invoca, el canon 163, inciso 2), Ibid., establece que los vicios propios de los actos preparatorios pueden impugnarse conjuntamente con el principal, salvo que estos a su vez sean con efecto propio. Este precepto se vulneró en la sentencia cuestionada, al no aceptar que el pronunciamiento de la Procuraduría puede impugnarse como un acto preparatorio conjuntamente con el principal, como se hizo en este caso. Acusa quebranto de los numerales 18 y 60 de la LRJCA, por interpretación y aplicación indebida, ya que los supuestos del artículo 18 son diferentes a lo regulado en el 163, inciso 2), de la LGAP. Esa norma lo que prevé es la impugnación de los actos de trámite cuando deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquella vía, hagan imposible o suspendan su continuación. Lógicamente, añade, lo que está regulando es una cosa diferente al tema aquí tratado. Los juzgadores, aclara, para disponer la inadmisibilidad de la demanda respecto a la temática en examen, se encasillaron dentro del concepto del precepto 18 y no observaron otras posibilidades que el ordenamiento jurídico establece, como es el caso del indicado canon 163, inciso 2), de la LGAP. Asimismo, señala, se conculca el 60, inciso c), de la LRJCA, considerado para decretar la inadmisibilidad por tratarse de *"actos no susceptibles de impugnación, a tenor del artículo 21"*, que al efecto transcribe, refiriéndose a la LRJCA. Estima, se aplica una norma que no regula el supuesto específico, pues no se está en presencia de actos consentidos, ni de resoluciones que pongan término a la vía administrativa. Tampoco ante la anulación



para efectos de inaplicabilidad de un acto consentido hacia el futuro. Sino de la impugnación de un acto que cobró la naturaleza de preparatorio y que fue impugnado junto con los principales al tenor del citado artículo 163 de la LGAP. En su criterio, se infringe el 60, inciso c), de la LRJCA por indebida interpretación y aplicación, lo cual causa nulidad de la declaratoria de inadmisibilidad. Por otra parte, argumenta, cabe interpretar la posibilidad de que el dictamen de la Procuraduría sea un acto susceptible de impugnación directa por tratarse de un acto con efectos propios. Ello, pues según las disposiciones 2, 3 y 6 de su Ley Orgánica, los dictámenes y pronunciamientos que emita constituyen jurisprudencia administrativa y son de acatamiento obligatorio para la Administración Pública. De acuerdo con el canon 120, inciso 1), de la LGAP, continúa, los actos administrativos son externos e internos, dependiendo si van destinados o no al administrado. En este caso, estima, los dictámenes o pronunciamientos de la Procuraduría son actos administrativos que resuelven consultas que se dirigen a la Administración Pública y al Estado, por lo que deben conceptuarse como internos. Sobre estos, explica, el numeral 122, inciso 1), Ibidem., indica que carecen de valor ante el ordenamiento jurídico general del Estado al emitirse en perjuicio del particular, pero lo cobran cuando son en su beneficio. Eso implica que si son favorables para el administrado, este los puede hacer valer. Por su parte, agrega, la regla 123, inciso 1), Ibidem., dispone que *"...tendrán relevancia externa ante los administrados y los tribunales comunes, no obstante lo dicho en el artículo 122, los actos internos que estén regulados por ley, reglamento u otra norma cualquiera del Estado"*. A su juicio, los actos

internos que emite la Procuraduría, mediante informes, dictámenes y pronunciamientos (regulados en su Ley Orgánica, numerales 2, 3 y 6), dirigidos a la Administración Pública y cuya observancia y aplicación tiene carácter obligatorio para esta, también tienen relevancia externa ante los administrados, es decir, interés jurídico para ellos en tanto los beneficia o perjudica. En este sentido, manifiesta, existe legitimación para impugnarlos directa o indirecta en la vía jurisdiccional, en tanto sean parte de un procedimiento administrativo y sirvan para la emisión de actos favorables o desfavorables. Pone como ejemplo la aplicación del artículo 173 de la LGAP, respecto a la nulidad de actos favorables al administrado que contengan vicios de nulidad evidentes y manifiestos. Antes de esta declaratoria es necesario que la Administración consulte a la Procuraduría según la materia. Decretada la nulidad con base en el criterio técnico, el administrado puede hacer valer sus derechos en la vía judicial y debe además combatir el dictamen emitido por estos órganos a favor de la nulidad. Esta impugnación, argumenta, es de un acto preparatorio que resultó vinculante para la Administración Pública. Si no se combate bien cabría la desestimación de la demanda. Nótese, enfatiza, el carácter vinculante que le confiere el ordenamiento a los dictámenes de la Procuraduría tiene una connotación especial en relación con su impugnabilidad, debido a que la Administración está obligada a acatarlos, respetarlos y aplicarlos. A su juicio, constituyen actos especiales que pueden ser preparatorios o con efectos propios, según sea el caso, y que vinculan a los actos conforme lo establece el precepto 120 de la LGAP. En su criterio, procede impugnarlos en vía judicial de manera



indirecta, junto con los actos administrativos que afecten directamente al administrado y hayan tenido sustento en algún dictamen, opinión, informe o pronunciamiento de la Procuraduría, como lo es el del sub lite. Agrega, también puede verse su impugnabilidad según los numerales 18 y 20, inciso 4), de la LRJCA. Por ello procede la pretensión de nulidad como se pidió en la demanda. En su criterio, el susodicho canon 18 señala las situaciones en que la acción será admisible: contra las disposiciones y actos de la Administración. De conformidad con el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, aduce, esta es el órgano superior consultivo, técnico y jurídico de la Administración Pública de la cual forma parte. Según la norma 1 de la LGAP, sus dictámenes son actos administrativos; en consecuencia, susceptibles de impugnación al tenor de la pauta que se analiza. Añade, procederá contra actos definitivos. Los dictámenes tienen ese carácter, como también autonomía. Sin embargo, aclara, en los términos del precepto que se examina está más relacionada al acto final de un procedimiento administrativo que se convierte en definitivo cuando cobra firmeza. Asimismo, cuando son de trámite, si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquella vía o hagan imposible o suspendan su continuación. Dentro de un procedimiento administrativo, explica, el dictamen podría conceptuarse de trámite. Pero en el caso concreto, señala, no necesariamente puede catalogarse así ya que se emitió, como bien lo dice el Tribunal, con motivo de una solicitud del MINAE, sin que existiera un procedimiento administrativo. El dictamen, advierte, se solicitó antes de que se iniciaran los procedimientos de expropiación. Con

fundamento en él se decide iniciarlos y se justificaron las decisiones administrativas para declarar las tierras de su representada de interés público. De esta manera, en el fondo se discute el dictamen, ya que es lo único que permite al MINAE extender el área del Parque. Por analogía, expone, el artículo 20, inciso 4), de la LRJCA permite impugnarlo, pues los actos de aplicación individual -declaratoria de interés público- y los demás de naturaleza expropiatoria, tienen sustento en él. Se trata del sistema de impugnación indirecta de actos generales que sirven de base a uno de aplicación individual. Al no entenderlo así el Tribunal, acusa, conculcó las disposiciones 18 y 20, inciso 4), Ibidem.; 120, 122 y 123, todas ellas en sus incisos primeros, de la LGAP. No consideró que el dictamen sea un acto administrativo interno con relevancia externa pues está regulado en la Ley Orgánica de la Procuraduría y afecta al administrado. En ese mismo sentido, acota, se vulneran los numerales 2, 3, inciso a), y 6 Ibid., al no darle al acto regulado por ley los alcances que jurídicamente tiene. Asimismo, el canon 10, inciso 1), punto a), de la LRJCA, que permite demandar la declaratoria de ilegalidad y la anulación de los actos y de las disposiciones administrativas, a quienes tengan interés legítimo y directo en ello. En la especie, arguye, más que un interés hay un derecho subjetivo afectado que confiere legitimación para gestionar la nulidad. Expresa, para Tribunal la actora no demostró, en su discurso, la existencia de un interés legítimo o derecho subjetivo derivado directamente del indicado criterio consultivo, aspecto esencial para admitir la impugnación del acto conforme a los numerales 10 y 18 de la LRJCA. Sin embargo, objeta, los jueces no entienden que con eso se sustituyó, por vía



de interpretación, los alcances de la norma 1 de la Ley 7524, y se cambiaron los límites del Parque. Fue así como se pudo incluir una parte de la finca de su representada. En consecuencia, refuta, sí hay un interés legítimo en su impugnación y un derecho subjetivo lesionado, porque la propiedad fue afectada a partir de ese pronunciamiento y los actos posteriores se ejecutaron a causa del dictamen. Endilga quebranto del artículo 158, inciso 2), de la LGAP, al no conocerse ni resolverse el alegato de que es un acto inválido, sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico. Es así, acusa, pues como se alegó en la demanda, la Procuraduría se extralimitó en sus competencias e invadió la división de poderes, al emitir sus opiniones: OJ-105-2004 y C-444-2005, al determinar que la expresión "*aguas adentro*" contenida en el canon 1 de la Ley 7524, era inaplicable y se debía sustituir por "*aguas afuera*". Apuntó el procurador que el error 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. Sobre este punto, añade, se combatió esa sustitución ilegítima de la frase, con el argumento de que en ningún momento podía considerarse "*aguas adentro*" como un error del legislador. Ello debido a que, expresamente, el término se había incluido en el texto del relacionado precepto 1, por moción de un diputado ya que, como también se afirmó, se trataba de la creación de un parque marino, que en su mayor y principal extensión se había creado en el mar. Si se quiere, explica, la frase "*aguas adentro*", era más bien explicativa y no errónea, pues tenía la intención de que todos: funcionarios, turistas y propietarios, estuvieran claros sobre cuáles eran los

límites. Además, asevera, en tierra existía protección, pues la Ley 7149 o Ley de Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre de Tamarindo, que está vigente, lo constituyó en la zona de desove de tortugas. Con cita de Wikipedia, resalta, consiste en un parque marino, consistente en un área de mar (o lago) protegida, tanto para fines de uso recreacional como también, en la mayor parte, a los efectos de preservar un hábitat específico y asegurar que el ecosistema sea sostenido para los organismos existentes en él. Expone, la mayoría de los parques marinos son designados por gobiernos y organizados como parques nacionales acuáticos. De este modo, insiste, la expresión "*aguas adentro*" tiene lógica y fundamento en una moción concreta de un legislador. Por eso, el criterio de la Procuraduría de que la frase es errónea pierde peso y credibilidad. No obstante, advierte, la sustitución por "*aguas afuera*", que hizo en sus informes jurídicos, permitió extender los límites y dio fundamento para que el MINAE ordenara las expropiaciones de las nuevas áreas incluidas, lo cual perjudica a la actora pues parte de su finca se vio afectada, conforme se expuso en la demanda. El procurador, quien emitió los informes, aduce, considera que existe una antinomia jurídica que debe ser resuelta por la vía de interpretación. Pero ello conlleva un error, afirma, ya que no existe antinomia en la frase "*aguas adentro*". Alude al Diccionario de la Lengua Española y consigna extensas citas al pie de página para explicar lo que es antinomia, como contradicción entre dos preceptos legales o principios racionales. Para que se presente, aduce, tiene que haber, según el diccionario, la doctrina, la jurisprudencia y los mismos pronunciamientos de la Procuraduría, dos normas



contradictorias. No existen tales, sostiene, mucho menos dos frases que chocan en la misma norma. A su juicio, esta errónea apreciación del procurador le permitió manipular los conceptos de la disposición jurídica que analizaba, darle un contenido que jamás fue pensado por el legislador y sustituir una frase que más bien fue insertada con el objetivo de que la disposición fuese absolutamente clara y definida, jamás para producir confusión. En su criterio, no se duda de las competencias conferidas a la Procuraduría como órgano consultivo de la Administración Pública. Sin embargo, alega, el tema que está en debate no es ese, sino cuáles son los límites que tiene respecto a la interpretación, delimitación y alcances de una norma específica y, en su caso, de una frase concreta contenida en un artículo de determinada ley. La Constitución Política, aduce, confirió competencia para interpretar el ordenamiento jurídico al Poder Legislativo y al Poder Judicial (artículos 121, inciso 1), y 152), sin perjuicio de la exégesis menor que puedan hacer los funcionarios del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública en general, atinente a sus competencias y funcionalidades. Pero estas no podrán tener el alcance de cambiar los términos de una ley, en razón del cumplimiento del principio de legalidad contenido en el canon 11 de la Carta Magna y de la seguridad jurídica. Además, el 121, inciso 1), Ibid., confiere potestad a la Asamblea Legislativa para darle interpretación auténtica a las leyes, para situaciones en que se hace difícil aplicarlas por ser ambiguas, inexactas, inconclusas o contener términos o frases que pueden dar pie a diversas interpretaciones, requiriendo aclarar los términos y alcances y asegurar la seguridad jurídica sobre la cual se funda esa

interpretación, es decir, emanada del mismo órgano que dictó el texto. Esta potestad, afirma, es única, exclusiva, indelegable e insustituible del Poder Legislativo. En consecuencia, cuando la Procuraduría interpreta que en el numeral 1 de la Ley 7524, debe entenderse "*aguas afuera*" en lugar de la frase "*aguas adentro*", realiza un acto ilegítimo e inconstitucional, con el que sustituye los términos en que fue redactada y, en consecuencia, suplanta y se arroga esa competencia constitucional, por lo que se infringe el artículo 121, inciso 1), de la Carta Magna, así como las normas contenidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría que le confieren atribuciones consultivas pero no legislativas. El tema de la sustitución del ordenamiento jurídico, afirma, es potestad del Poder Legislativo y en su caso de la Sala Constitucional en los casos previstos en el canon 10 de la Carta Política y desarrollados en la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Ni siquiera por interpretación auténtica puede el Congreso sustituir una norma o frase de una ley, sin caer en reforma o nueva legislación, pues el texto sustituido puede cambiar radicalmente el contenido y alcance de la norma, convirtiéndola en algo nuevo. Aunado a ello, la interpretación de la Procuraduría atenta contra las disposiciones 13 de la Ley de Servicios de Parques Nacionales; 3 de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y la Bellezas Escénicas de los Países de América; 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, cuando señalan que los límites del Parque solo pueden variarse por ley. Esa sustitución que operó la Procuraduría, asevera, permitió a la Administración Pública, en concreto al MINAE, dictar actos ablatorios que no hubieran nacido a la vida jurídica de no ser por su existencia; procedimientos de expropiación viciados de nulidad



absoluta, por fundamentarse en criterios nulos de la Procuraduría. Reitera, al sustituir "*aguas adentro*" por "*aguas afuera*", permitió al MINAE incluir fincas que por ley no estaban comprendidas dentro del Parque. El fundamento y legitimación de la declaratoria de interés público para expropiar los inmuebles, fue considerar que se incluían en él, conforme al pronunciamiento de la Procuraduría. Señala, esos vicios de ilegalidad de los informes jurídicos contaminaron los actos administrativos dictados por el indicado Ministerio; en consecuencia, padecen de la misma ilegitimidad. Hay defectos en el motivo y en el contenido del acto que declara el interés público y ordena la expropiación, pues se basa en un acto nulo. Por otra parte, expresa, en cuanto a la competencia legislativa en la intervención de leyes formalmente dictadas y vigentes, existe un mecanismo legítimo para corregir errores materiales. El ordenamiento jurídico permite que se publique en La Gaceta, para leyes recién promulgadas, correcciones materiales por vía de la fe de erratas, pero sin cambiar el sentido y alcances de la norma aprobada. Este trámite, acota, ni siquiera era aplicable en la especie, por cuanto no se trataba de un error material. Sin embargo, si lo hubiera hecho la Asamblea Legislativa le hubiera conferido legitimidad. La Procuraduría, estima, al estudiar el artículo 1 de la Ley 7524 y percatarse del "*supuesto error*", que en realidad no existe, debió solicitarle al Congreso su corrección y recomendar al MINAE que no aplicara el precepto hasta que se enmendara el supuesto vicio. Ese Poder, si es que procedía, subsanaría errores materiales mediante fe de erratas, a través de una interpretación auténtica o reformando el artículo, ajustando así la frase y el contenido. Al no seguirse

ese procedimiento, sostiene, la Procuraduría infringió los numerales 11 y el 39 de la Constitución Política. Esta normativa, añade, le confiere al Poder judicial, en el precepto 152, la potestad para dirimir los conflictos de interés jurídico y a los jueces interpretar, delimitar, integrar e inaplicar el ordenamiento para ese fin. Pero nunca la competencia para sustituir una ley, artículo o una frase, como lo hizo la Procuraduría. Además, la exégesis que realizan los operadores jurídicos, debe hacerse al tenor de lo que dispone el artículo 10 del Código Civil, como la Sala Constitucional, afirma, así lo ha establecido. La conducta de la Procuraduría, asevera, excedió sus límites e invadió competencias constitucionales, porque legisló y sustituyó extra legem, frases de una norma jurídica, que cambiaron el contenido y alcances. Eso afectó, de modo directo, a un grupo de administrados, pues las consecuencias de esa intervención llegaron hasta el dictado de actos ablatorios sobre fincas que originalmente no estaban comprendidas dentro del Parque, como el inmueble de la actora. Además de estas normas constitucionales, acusa, se vulneraron los preceptos 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría. Indica, el acto administrativo que declara de interés público la finca de su representada, parte del hecho de que está dentro del Parque porque el informe así permite entenderlo. Se cuestiona: ¿cómo solicitar la invalidez de este acto sin atacar la base que le dio sustento, si esta radica precisamente en el dictamen de la Procuraduría que es nulo por infringir el ordenamiento jurídico? Sobre este particular, añade, si los hechos no son ciertos, si la norma de sustento es inconstitucional y el derecho invocado y aplicado no existe o fue derogado, se afectan los elementos del acto y este deviene en nulo. Por



consiguiente, concluye, si el dictamen de la Procuraduría es nulo por infringir el ordenamiento y fundamentó el dictado de un acto administrativo o al menos el administrador público confió en la autoridad y legitimidad de ese dictamen para emitir el acto, no puede desconocerse la nulidad. Por eso, este yerro debe referirse al acto que le sirvió de base o de autorización al posterior. De no analizarse esa invalidez ni declararse, arguye, tampoco podría decretarse inválido el acto posterior. Es decir, si el sustento jurídico, técnico o asesor, es inválido, como sucede en este caso, debe atacarse para que pueda caer también el acto que se soporta en él. En síntesis, explica, los jueces consideran que no puede analizarse la invalidez del dictamen de la Procuraduría, en consecuencia, no pueden pronunciarse sobre la invalidez del acto posterior. Pero la ilegitimidad solo se encuentra en aquél. En virtud de aplicar los artículos 18 y 60 de la LRJCA, afirma, dan al traste con el caso, pues queda impune la infracción al ordenamiento jurídico cometida por la Procuraduría y, por ende, revestidos de legalidad los actos posteriores fundados en ese dictamen. Sin este, las declaratorias de interés público no podían nacer, porque los inmuebles estaban fuera del Parque antes del dictamen y quedaron dentro luego de la interpretación que hizo la Procuraduría con un criterio que tiene vicios tan groseros que lo hacen absolutamente inválido.

VI.- La sentencia impugnada resuelve, en el Considerando IV, punto 1, la apelación de la actora respecto a la declaratoria de inadmisibilidad de la acción contra el criterio C-444-2005 de la Procuraduría. Entre otras cosas, el Tribunal indicó que las

alegaciones de la accionante son solo una reiteración de lo expuesto en la demanda, no así reproches contra los fundamentos del fallo de primera instancia. Dispuso, en consecuencia, no constituyen verdaderos agravios. Con todo, analizó el razonamiento del A quo y lo estimó acertado al disponer la inadmisibilidad respecto al extremo atinente al susodicho pronunciamiento. Por lo demás, debe valorarse, el Tribunal también destacó: *"La parte actora tampoco ha logrado demostrar en su discurso argumentativo, la existencia de un interés legítimo o derecho subjetivo derivado directamente del indicado criterio consultivo, aspecto esencial para admitir la impugnación del acto conforme lo expresan los numerales 10 y 18 de la citada Ley Reguladora"*. De todas maneras, el Juzgado analizó la conducta administrativa que se cuestiona en la demanda; la que por el fondo desestimó, lo cual avaló el Ad quem. En a lo expuesto, no procede, por la vía de la casación, solventar los defectos que el Ad quem destacó del recurso de apelación. En todo caso, sobre estos temas puntuales, lo mismo en cuanto a las manifestaciones novedosas que se incluyen sobre la naturaleza de acto preparatorio impugnado junto con el principal, debe advertirse, el canon 608 del CPC imposibilita a la Sala analizar asuntos que no fueron propuestos o debatidos, en forma oportuna, por los litigantes. Nótese, en el escrito de apelación y en el de expresión de agravios, más bien se arguye que el pronunciamiento de la Procuraduría no es un acto preparatorio. Por lo demás, es evidente cómo en el recurso que ahora se conoce, existe una confluencia de manifestaciones en mucho dispares, para calificar la naturaleza de ese acto. Se aduce, a un propio tiempo, que se trata de un acto



preparatorio impugnabile conjuntamente con el principal, de un acto susceptible de impugnación directa por tener efectos propios, de un acto interno, de un acto con relevancia externa ante los administrados, de un acto definitivo. Esta diversidad de líneas argumentativas compromete la claridad y precisión que se debe cumplir en el planteamiento de los cargos, lo mismo que la motivación concreta y contundente que se espera al explicitarse esas censuras. De todos modos, cabe resaltar, la demandante no solo cuestionó el aludido criterio de la Procuraduría. Impugnó la conducta administrativa manifestada en el Decreto Ejecutivo 33707-MINAE, que declaró de interés público la expropiación parcial de su inmueble. Además, la resolución del Sistema de Áreas de Conservación del MINAE, que le dio curso al referido proceso expropiatorio, como también todo lo actuado en este último. Es claro, entonces, en el apartado del recurso que se examina se presentan aspectos referidos a los temas de fondo atinentes a estos últimos puntos, incluyendo el aludido pronunciamiento de la Procuraduría, todo lo cual será materia de examen y decisión en los Considerandos subsiguientes. Por lo pronto, se impone el rechazo de las inconformidades en estudio.

Recurso por razones de fondo de la parte actora

VII.- El casacionista formula cuatro cargos. **Primero:** errónea interpretación y aplicación del artículo 1 de la Ley 7524 y quebranto de "*otras normas jurídicas*". El A quo, lo mismo que el Ad quem, señala, consideró que el entonces diputado Hernán Fournier Origgi presentó durante el trámite para aprobarse la indicada Ley, una moción tendiente a agregar, después de la frase "*125 metros de la pleamar ordinaria*", las

palabras "*aguas adentro*". Estimó que el propósito fue dar un carácter exclusivamente marino al Parque. No obstante, para el Juez, si bien las palabras "*aguas adentro*" fueron incorporadas en el texto definitivo al acogerse la moción, el resto de la Ley mantiene una contradicción evidente con esos términos. Ello, valoró el Juzgado, porque tanto las coordenadas como la expresa mención a eventuales expropiaciones, abre la posibilidad de que se incluyan terrenos privados. Sobre esta temática, arguye el recurrente, los juzgadores de ambas instancias aceptan que al acogerse esa moción, en el canon 1 de la Ley 7524 quedó establecido que los 125 metros había que medirlos "*aguas adentro*", a partir de las coordenadas que allí se especificaron. Es decir, que el texto de la norma es claro y preciso al indicar "*aguas adentro*" y no afuera. Sin embargo, continúa, en el fallo de primera instancia, avalado por el Superior, se indica que los límites deben tomar en consideración las coordenadas y la última frase citada evidentemente resulta contradictoria con ellas, con el resto del texto de Ley y con sus objetivos, pues hace referencia a expropiaciones de inmuebles en tierras de dominio privado. En cuanto a este punto, el representante de la actora cuestiona si tienen el conocimiento para interpretar coordenadas ya sea en un mapa o del sitio. Asimismo, si el hecho de que en la Ley haya quedado referencias de expropiaciones de inmuebles de dominio privado, permite cambiar los términos del artículo 1. Respecto a la sentencia impugnada, afirma, en ella se destaca, a juicio del Tribunal, el enfrentamiento de la frase con los objetivos de la Ley, el interés público ambiental y el ordenamiento jurídico nacional e internacional que rige la materia. También que la prueba de la ubicación de un



inmueble dentro del área de las coordenadas dichas, es suficiente para determinar su incorporación dentro de los límites del Parque. Pese a ello, objeto, no explica cómo la frase se enfrenta al precepto 1 de la Ley y a los objetivos, ni siquiera explica cuáles son estos. Tampoco cómo contradice el interés público ambiental y el ordenamiento jurídico nacional e internacional rector de la materia, ni en qué consisten estos aspectos. En igual sentido, no se entienden los criterios interpretativos que el Ad quem dice emplear para su solución. Carece de criterios técnicos para señalar que los 125 metros son aguas afuera y no adentro, contrariando el texto del numeral 1 Ibidem, que, por lo expuesto, lo quebranta en virtud de una errónea interpretación y aplicación al caso concreto. En el mismo error denunciado, aduce, incurrió el procurador al emitir el dictamen que sirvió al MINAE para decretar las expropiaciones. La sustitución ilegítima de la frase se ha combatido, explica, pues en orden a la moción legislativa se incluyó en el texto de la referida norma "*aguas adentro*" y así quedó claramente establecido, además de que el diputado fue enfático de que se trataba de un parque marino, que en su mayor y principal extensión se había creado en el mar. Si se quiere, reitera, la frase "*aguas adentro*", era más bien explicación y no un error, pues se tenía la intención de que todos: funcionarios, turistas y propietarios, estuvieran claros sobre cuáles eran los límites. Además, reafirma, en tierra existía protección en la Ley 7149, de Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre de Tamarindo, justamente en el área de desove de la tortuga. Insiste, en el caso en estudio, es un parque marino, para la protección del uso recreacional, preservar un hábitat específico y asegurar que el ecosistema sea sostenido

para los organismos existentes en él. De tal manera, alega, la expresión "*aguas adentro*" tiene lógica y fundamento en la moción del legislador, por lo que el criterio de la Procuraduría y de los jueces, de que la frase es errónea, pierde peso y credibilidad. La aludida sustitución, argumenta, permitió extender los límites y dio fundamento para que el MINAE ordenara las expropiaciones, lo cual afecta a la actora, por cuanto parte de su finca se vio incluida. El procurador, insiste, sostiene que existe una "*antinomia jurídica*" que debe ser resuelta por la vía de interpretación y los jueces aquí cambian por "*contradicción*". No obstante, expone, ese funcionario yerra, pues no existe antinomia en la frase "*aguas adentro*". A tal efecto, cita el Diccionario de la Lengua Española, de lo cual explica, según también lo refiere la doctrina, la jurisprudencia y los mismos pronunciamientos de la Procuraduría, aduce, dos normas contradictorias. Ello no acontece en la especie, afirma, mucho menos dos frases que colisionan en la misma disposición legal, como lo han querido ver los juzgadores. El error del procurador le permitió manipular los conceptos de la norma que analizaba, darle un contenido que jamás fue pensado por el legislador y sustituir una frase e insertarla para aclarar y definir, jamás para producir duda o confusión. También, añade, el Tribunal manipuló el artículo 1 de la Ley 7524, otorgándole un contenido diferente al que se le dio al aprobarse. Por eso, manifiesta, el meollo es determinar cuáles son los límites que tienen los órganos jurisdiccionales en relación con la interpretación, delimitación y alcances de una norma específica y de una frase concreta contenida en ella. Constitucionalmente, repite, se ha conferido competencia para interpretar el



ordenamiento jurídico a dos órganos: Poder Legislativo y Poder Judicial (disposiciones 121.1 y 152 de la Constitución Política), sin perjuicio de la interpretación menor que puedan hacer los funcionarios del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública en general, respecto a sus competencias y funcionalidades. Pero estas interpretaciones no pueden cambiar los términos de una ley, en razón del cumplimiento del principio de legalidad contenido en el precepto 11 de la LGAP, como también del de seguridad jurídica. Según el canon 121, inciso 1), de la Carta Magna, explica, la Asamblea Legislativa le da la interpretación auténtica a las leyes, para casos en los que se hace difícil aplicarla por ambigua, inexacta, inconclusa o por contener términos o frases que pueden dar pie a diversos significados. Se trata de una potestad con rango constitucional, única, exclusiva, indelegable e insustituible. De este modo, acota, cuando los jueces consideran que en el artículo 1 de la Ley 7524, la frase "*aguas adentro*" debe entenderse como "*aguas afuera*", pues aunque no lo digan expresamente ese es el resultado de su interpretación, cometen un acto ilegítimo e inconstitucional, mediante el cual sustituyen los términos en que fue redactada la Ley y, en consecuencia, se arrogan la competencia legislativa, violando el aludido precepto, como también el 8 de la Ley Orgánica del Poder judicial. La sustitución del ordenamiento jurídico, continúa, es potestad de la Asamblea Legislativa y en su caso de la Sala Constitucional en los casos previstos en el numeral 10 de la Constitución Política, desarrollado en la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Es tan restringida, afirma, que ni siquiera por interpretación auténtica legislativa, puede sustituirse una norma o frase

de una ley, sin caer en reforma o nueva legislación, pues se cambiaría radicalmente el contenido y alcance, convirtiéndola en algo nuevo, como así se ha pronunciado la Sala Constitucional. Además, reprocha, el Tribunal conculca los artículos 13 de la Ley de Servicios de Parques Nacionales; 3 de la Convención Para la Protección de la Flora, la Fauna y la Bellezas Escénicas de los Países de América; 38 de la Ley Orgánica del Ambiente. Esos preceptos, alega, son muy claros al señalar que los límites del Parque solo pueden variarse por Ley. Reitera, existe un mecanismo legítimo para corregir errores materiales. Consiste en que se publique en el diario oficial La Gaceta, para leyes recién promulgadas, correcciones por la vía de la fe de erratas, sin que ello permita cambiar el sentido y alcances de la norma jurídica aprobada. La errónea interpretación del artículo 1 señalado, añade, se da por no observarse otras alternativas previstas en el ordenamiento jurídico. El Ad quem vulneró las disposiciones 11 y el 39 de la Constitución Política, siguiendo la línea de la Procuraduría, sin percatarse que frente a una Ley que consideraron contradictoria en sí misma o de difícil aplicación, optaron por interpretarla a favor del Estado y no de los ciudadanos, sin ningún fundamento jurídico en su apoyo. La Carta Magna, numerales 152 y siguientes, refiere, confiere al Poder Judicial la potestad para dirimir los conflictos de interés jurídico. Además, atribuye a los jueces interpretar, delimitar, integrar e inaplicar el ordenamiento para ese fin, a tono con el canon 10 del Código Civil. Pero nunca la competencia para sustituir una ley, un artículo o una frase, como sucedió en el sub judice. Transcribe una sentencia de la Sala Constitucional sobre los alcances de la citada norma que, agrega, junto con de la



doctrina en general, establece que ni siquiera el Poder Judicial, con potestades plenas para interpretar el Derecho y dirimir conflictos de interés jurídico, puede cambiar ni una letra de la ley. Mucho menos sustituir un texto con la premisa de que se trata de una contradicción que, como se demostró, no existe. En la especie, alega, los jueces se excedieron en sus límites e invadieron competencias constitucionales, porque legislaron y sustituyeron extra legem, frases de una norma, variando el contenido y sus alcances. Esa interpretación afecta a su representada, pues permite confirmar y dar legitimidad a los actos administrativos que ordenaron la expropiación, validando el dictamen de la Procuraduría que se acusa de ilegítimo. A tal efecto, sostiene, vulneraron los artículos 121 de la Constitución Política y 10 del Código Civil. **Segundo:** reprocha que el Tribunal considere que la finca de la actora está dentro del Parque. Aduce, precisamente así lo entendió el MINAE al interpretar "*aguas afuera*" en lugar de adentro, al tenor del dictamen de la Procuraduría. El Ad quem, añade, tiene como probado que el área a expropiar se encuentra dentro de las coordenadas 255.000 N y 334.000 E, con base en el extremo inferior del plano catastrado 1042299-2005 de folio 7 del expediente administrativo. Advierte, el plano es del año 2005 y los dictámenes de la Procuraduría, atacados por vicios de nulidad, son el OJ-105-2004 del 10 de febrero de 2004 y el C-444-2005 "*del 16 de setiembre del 2005*". Con fundamento en ellos se inician los procedimientos administrativos, planos, dictámenes periciales sobre el valor de los terrenos, decretos de interés público, etc. En consecuencia, advierte, si se consideran válidos los dictámenes todo lo demás también lo será. De modo que si la Procuraduría

indicó que es "*aguas afuera*" y no "*aguas adentro*", como consta en el dictamen C-444-2005, por supuesto que la finca va estar dentro del Parque. El Tribunal, aduce, copia parte del fallo de primera instancia, en cuanto establece que la Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Áreas de Conservación certificó, el 11 de abril de 2007, que el inmueble correspondiente al plano de catastro 1042299-2005 se ubica adentro. De seguido el Juez señala: "*No ha aportado la parte actora prueba alguna que desvirtúe el correspondiente plano de catastro, en cuanto a una ubicación en coordenadas geográficas diferentes o que demuestre falsedad en dicho documento o en la certificación dicha*". Antes bien, alega, los textos transcritos son precisamente prueba evidente de que a partir de la sustitución de las frases, resultado de la interpretación de los jueces en la misma línea de la Procuraduría, todo lo demás va por ese rumbo hacia "*afuera*" o "*tierra adentro*", con lo cual es lógico que el terreno expropiado esté dentro del Parque. Agrega, ellos interpretan con error el artículo 1 de la Ley 7524 al validar los actos administrativos, pues están fundados en la misma exégesis hecha por la Procuraduría. Además, conculcan el canon 10 del Código Civil, al sustituir una norma sin estar autorizados, produciendo nulidad de los actos. Asimismo, denuncia error de hecho al apreciarse la certificación de SETENA del 11 de abril de 2007, dándole un valor que no le corresponde, por ser prueba basada en yerros interpretativos del precepto 1 de la Ley 7524. Este defecto infringe el 45 de la Constitución Política, garante del libre derecho de la propiedad. También de los numerales 261, 264 y 266 del Código Civil, que aseguran la tenencia de la tierra en manos privadas y confieren todos los derechos



inherentes a la propiedad. **Tercero:** cuestiona la interpretación que hacen los juzgadores de la sentencia número 2008-8713 de la Sala Constitucional. Estima, erraron en relación con la causa o motivo de los actos de expropiación ordenados, los cuales afectan a su representada. Expone, una cosa es entender que una porción de la finca está dentro del Parque, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 7524, lo cual nunca lo señaló la Sala Constitucional. Otra, que esa porción que se pretende expropiar esté en la zona marítimo-terrestre y es parte de la protección natural de la tortuga baula. Los jueces se confunden en ello, añade, al considerar válidos los actos o conductas de la Administración Pública, entendiéndolo que la porción de terreno está dentro de los límites del Parque de conformidad con el citado canon 1. Igualmente, al concebir, entre otras consideraciones, que eso fue lo que resolvió la Sala Constitucional. Esta lo que dispuso, afirma, es que la zona marítimo-terrestre debe entenderse incluida como área natural de protección para las diferentes tortugas marinas, como parte del ambiente utilizado por ellas durante su ciclo de vida. Es una apreciación de esa Cámara, a partir de un análisis de normas nacionales e internacionales, pero lo hace con el objetivo de declarar la inconstitucionalidad del Reglamento de Zonificación que dictó la Municipalidad de Santa Cruz. Pero en su '*POR TANTO*', lo único que declara es esa inconstitucionalidad. No entra a determinar límites del Parque ni a interpretar el numeral 1 de la Ley 7524. El Tribunal erró, acusa, al creer que la Sala validó los términos de ese precepto, lo cual no es cierto, por cuanto esta tiene absolutamente claro que se causó una desprotección, según su criterio, a la tortuga baula, al

determinar que los 125 metros son "aguas adentro", contrario a lo que han venido haciendo los jueces, al darle una sustitución a la norma hasta torcer su literalidad y ponerla a decir lo contrario. Sostiene, lo que dijo la Sala fue: *"Posteriormente, la Asamblea Legislativa emite la Ley denominada "Creación del Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste", Ley No. 7524 del 10 de julio de 1995, publicada en La Gaceta No. 154 del 16 de agosto de 1995, con la cual establece como límites lo siguiente: "Se crea el Parque Nacional Marino las Baulas de Guanacaste, cuyos límites, según las hojas cartográficas Villarreal y Matapalo escala 1:50.000 del Instituto Geográfico Nacional, serán los siguientes: partiendo de un punto ubicado en las coordenadas N 259.100 y E 332.000, sigue por una línea recta hasta alcanzar una línea imaginaria paralela a la costa, **distante ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria aguas adentro**. Por esta línea imaginaria, continúa el límite con dirección sureste, hasta terminar en el punto de coordenadas N 255.000 y E 335.050. El Parque también abarcará los esteros Tamarindo, Ventanas y San Francisco y sus manglares; el cerro localizado inmediatamente detrás de playa Ventanas, el cerro El Morro, la isla Capitán, la isla Verde, la zona pública de cincuenta metros, medida desde la pleamar ordinaria, entre la punta San Francisco y el estero San Francisco y las aguas territoriales de la bahía Tamarindo, comprendidas entre punta Conejo y el extremo sur de playa Langosta, hasta la línea de pleamar ordinaria" (el destacado no es del original)... **Esta legislación demarca similarmente el área de los límites del Parque Nacional, sin embargo, con un cambio significativo, pues evidentemente del texto de la***



norma anterior, invierte la protección del Parque Nacional quedando opuesto a lo que estableció el Poder Ejecutivo mediante el Decreto No. 20518-MIRENEM, publicado en La Gaceta No. 129 del 9 de julio de 1991, en el artículo 1 antes transcrito, pues la Ley establece que la línea inicial del Parque Nacional se define de la pleamar ordinaria "aguas adentro". Nótese, señala, la Sala no entró a interpretar si el término "aguas adentro" fue un error y que debe entonces interpretarse "aguas afuera". Resalta más bien que se trata de un cambio significativo, pero aún así respeta lo que el legislador decidió. Aún más y para reforzar la tesis, ese Colegio agregó: *"El problema que surge conforme se ha visto anteriormente, es que el Parque Nacional Marino Las Baulas no se extiende formalmente hasta los doscientos metros de la línea de la pleamar ordinaria",* que es la situación actual después de la corrección de los límites del Parque por la Ley 7524. En su criterio, esto confirma que el Colegio entendió que el legislador, bien o mal, indicó que los 125 metros son "aguas adentro" y no "afuera", por ello señaló expresamente que el Parque no se extiende hacia la zona marítimo-terrestre. También consideró ese Despacho que: *"La Municipalidad de Santa Cruz aporta a la acción de inconstitucionalidad el Acta de la Sesión No. 004 del 7 de junio de 1995, en la cual la Comisión Plena Tercera conoce dos mociones que modifican el texto del proyecto de la ley. Adicionalmente, esta Sala ha tenido a la vista el recurso de amparo No. 06-014727-0007-CO, dentro del cual se aporta copia del expediente legislativo 11202 que dio origen a la Ley No. 7524. De la prueba que aporta la Municipalidad al expediente, es*

evidente, la finalidad del proyecto que crea el Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste, que la misma queda truncado o mutilado mediante una moción del Diputado Fournier Origgí, que extrañamente desguarnea la pretendida protección que el Estado costarricense debe a las tortugas Baula. El proyecto de la Ley de Creación del Parque se venía tramitando para dar protección "... hasta alcanzar una línea imaginaria paralela a la costa y distante 125 metros de la pleamar ordinaria.". El Legislador en aquel momento pretendía esos límites para contener la principal fuente de amenaza a la vida silvestre y marina, de ahí que se indica que el parque se extiende mediante un línea paralela a la "costa". En este sentido, el Diccionario de la Real Academia Española define "costa", en su primera acepción y de uso común como: "Orilla del mar, de un río, de un lago, etc., y tierra que está cerca de ella.", con lo cual, la definición legal del límite del Parque en modo alguno excluye el área de la playa. Lamentablemente, la moción del Diputado Fournier Origgí modifica el artículo 1º, cuando propone agregar, después de 125 metros de la pleamar ordinaria, "aguas adentro" con lo cual la protección legal que originalmente se pretendió dar a la tortuga Baula quedó entorpecida, en el peor de los casos por el legislador". Con lo expuesto, manifiesta, queda sellado el tema discutido, pues la Sala Constitucional interpreta, con absoluta transparencia, que la protección que originalmente se quedaría dar a la tortuga quedó entorpecida, cuando se aprobó la norma incluyendo la moción del diputado Fournier. En este sentido, argumenta, hay una interpretación incorrecta de los jueces, al considerar que la referida Cámara corrió los límites del Parque, cuando en realidad nunca lo hizo.



Ellos quedaron establecidos en el artículo 1 de la Ley 7524. No fueron variados por el Tribunal Constitucional. Lo que hizo, expone, fue una consideración jurídica acerca de la zona marítimo-terrestre. Pero, en el "*POR TANTO*", simplemente declara la inconstitucionalidad de un Reglamento de Zonificación, sin decir, nada sobre los límites del Parque. De este modo, sostiene, se violan los numerales 1 de la mencionada Ley; 45 de la Constitución Política por irrespeto al derecho de propiedad ahí consagrado; 261 y 264 del Código Civil sobre el mismo derecho y sus alcances. En síntesis, afirma, los actos administrativos impugnados tienen vicios de ilegalidad que los jueces no han visto o entendido. Esos actos ablatorios parten del supuesto de que la porción expropiada está dentro de los límites del Parque. El Tribunal se fundamenta en la interpretación que hace la Procuraduría en el dictamen ya comentado, la aprueban y se basan en la indicada sentencia de la Sala Constitucional lo cual agrava los errores cometidos. Agrega, esta solo entiende, sin ser objeto de pronunciamiento expreso ni resolver con carácter vinculante, que la zona-marítimo terrestre debe entenderse como un área de protección de la tortuga baula porque es el lugar donde desovan. Lo interpreta con posterioridad a la emisión de los actos administrativos impugnados, con lo cual no puede servirles de sustento, motivo o causa. Tampoco tiene la virtud de validar la ilegitimidad de aquellos que están fundados en otra causa que padece vicios de nulidad. Además, afirma, se conculcan las disposiciones 158 y 160 de la LGAP, porque la conducta administrativa se opone al ordenamiento jurídico y contradice la lógica del canon 1 de la Ley 7524. Al considerar el Tribunal que el pronunciamiento de la Sala

Constitucional es vinculante de conformidad con el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ha valorado incorrectamente los alcances de lo dispuesto en ese pronunciamiento e infringido ese precepto. La sentencia no es vinculante en tanto no se refiere a los límites del Parque, sino a la inconstitucionalidad de un Reglamento de Zonificación. Véase, añade, la norma 155, párrafo cuarto, del Código Procesal Civil (CPC) determina cuál es la parte dispositiva, con aplicación erga omnes en la jurisdicción constitucional. Asimismo, expone, aún cuando se considerara este efecto en el referido fallo, debe entenderse que con él no se variaron los límites dispuestos en el artículo 1 de la Ley 7524. Por eso, arguye, la causa o motivo de los actos administrativos impugnados continúa, después de lo analizado, con vicio de nulidad. Al desconocerlo los jueces, infringen el canon 158 de la LGAP, en cuanto dispone que será inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico, lo cual está probado, porque los linderos del Parque no son los que estableció la Procuraduría ni los funcionarios del MINAE. Se vulnera el 132 Ibidem., acusa, en cuanto señala que el contenido deberá ser lícito. Como se ha analizado, explica, no existe esa licitud, porque parte de una interpretación incorrecta del ordenamiento jurídico y de la realidad. También se infringe el numeral 163.2 de la misma normativa, al no aceptar revisar el dictamen de la Procuraduría y no conocer entonces los yerros de nulidad que padece, porque de acuerdo a esta disposición, los vicios propios de los *"actos preparatorios se impugnarán conjuntamente con el acto, salvo que aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio"*. Estos actos de la Procuraduría se impugnaron, narra, con los de



expropiación ya sea que se consideren preparatorios o con efectos propios. Endilga violación de los artículos 18 de la Ley General de Expropiaciones, por cuanto la declaratoria de interés público parte de la base de que el terreno que se expropiará es el correcto y cumple los fines públicos que se pretenden; 2 de la Ley 7524, al disponer la expropiación de los terrenos situados dentro de los límites del Parque. Sin embargo, censura, la declaratoria se hizo sobre un inmueble que no es parte del él. Por consiguiente, a su juicio hay un defecto que afecta la causa o motivo de la declaratoria de interés público decretada. **Cuarto:** en lo que al mandato de expropiar se refiere; opina, se alegó en este proceso que la expropiación de una parte del inmueble de su representada es ilegal, porque no es cierto que se encuentre dentro de los límites del Parque. Sin embargo los jueces consideran que la Sala Constitucional, en relacionada sentencia número 2008-18529, ordenó al Ministerio de Ambiente y Energía realizar las expropiaciones de las fincas privadas que se encontraban dentro de los límites. Esto es cierto, aclara, pero no que haya ordenado específicamente expropiar el fundo de la actora. Ello en razón de que como se ha demostrado en autos no está comprendido allí. En consecuencia, denuncia, hay una errónea apreciación del indicado fallo y quebranto de los artículos 1 y 2 de la Ley 7524, en los cuales se apoyan también los jueces para considerar que los actos ablatorios son legítimos.

VIII.- El recurrente sostiene y reitera, que de no decretarse la invalidez y nulidad del criterio de la Procuraduría C-444-2005, tampoco se podría declarar respecto a los actos posteriores, por cuanto constituye el sustento jurídico, técnico o asesor y el

soporte de estos. El razonamiento daría lugar, por sí mismo, al rechazado del resto de las censuras del recurso, pues la Sala concuerda con los juzgadores de ambas instancias en cuanto a la procedencia de la defensa de actos no susceptibles de impugnación del aludido pronunciamiento de la Procuraduría. Sin embargo, de todas maneras, la sentencia recurrida, que en mucho se apoya en la del Juzgado, resuelve atinadamente al desestimar las pretensiones de nulidad del Decreto Ejecutivo 33707-MINAE y de la resolución del Sistema de Áreas de Conservación de ese Ministerio que cursó el proceso expropiatorio respecto a parte del inmueble de la accionante. Sobre todo, tómesese en cuenta, a este respecto, la continua referencia que los jueces han hecho de las sentencias de la Sala Constitucional, en tanto abordan aspectos medulares relacionados con el presente asunto, como luego se ahondará .

IX.- Debe destacarse, en el fallo impugnado se aprueba el elenco de hechos demostrados e indemostrados que contiene el de primera instancia, *"...por ser fiel reflejo del material probatorio incorporado al proceso"*. Esta consideración remite a lo que el A quo estimó acreditado, pues esa fue la base fáctica y probatoria que valoró el Superior. En el primer hecho probado se expresa que se presentó un proyecto de ley destinado a la creación del Parque, *"...con el fin de mantener la zona respectiva al margen de toda destrucción y alteración..."*; y, en esencia, para proteger varias especies de flora y fauna, sobre todo, de las tortugas marinas. En el segundo se agrega que ese proyecto contempló la zona del Refugio Nacional de Vida Silvestre Tamarindo, más una franja de 200 metros de ancho medida a partir de la línea ordinaria de la pleamar. En el



tercero se da cuenta de los contornos y límites de este Refugio, incluyendo la zona conocida como Playa Grande. El quinto establece que dos diputados presentaron una moción *"...tendiente a que la financiación para la adquisición de terrenos se haga con recursos del Presupuesto Nacional de la República y de donaciones"*; lo cual se aprobó. Según el sexto, formularon otra moción en virtud de la cual *"...los terrenos comprendidos en la delimitación serán susceptibles de expropiación y se considerarán parte del Parque Nacional creado, hasta que sean adquiridos por el Estado"*. Eso también se aprobó. El séptimo determina que el entonces diputado, Hernán Fournier Origgi presentó, mientras se tramitaba el proyecto, una moción dirigida a agregar, después de la frase *"125 metros de la pleamar ordinaria"*, las palabras *"aguas adentro"*. Se añade, esa moción fue aprobada. Cabe destacar aquí, la Ley se promulgó y el artículo 1 indica que los límites, según las hojas cartográficas Villarreal y Matapalo, del Instituto Geográfico Nacional, son: partiendo de un punto ubicado en las coordenadas N 259.100 y E 332.000, se sigue por una línea recta hasta alcanzar otra imaginaria paralela a la costa, distante 125 metros de la pleamar ordinaria *"aguas adentro"*. Por esa línea imaginaria continúa el límite en dirección sureste, hasta terminar en el punto de coordenadas N 225.000 y E 335.050. También abarca los esteros Tamarindo, Ventanas y San Francisco; sus manglares; el cerro localizado inmediatamente detrás de playa Ventanas, el cerro El Morro, la isla Capitana, la isla Verde, la zona pública de 50 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 el límite de pleamar ordinaria. Aunado a ello, el precepto 2 dispone que para cumplir con esa Ley, la institución competente gestionará las expropiaciones, ya sea de la totalidad o de una parte de las fincas comprendidas en la zona delimitada en el artículo anterior. Además, los terrenos privados, comprendidos en esa delimitación, serán susceptibles de expropiación, considerándose parte del Parque hasta tanto no sean adquiridos por el Estado, mediante compra, donaciones o expropiaciones. El canon 5 determina que la adquisición de los terrenos objeto de esa Ley, se financiará con fondos provenientes del Presupuesto Nacional y de donaciones públicas o privadas, nacionales o internacionales. Continuando con el elenco de hechos probados del A quo, en el octavo se señala que según la opinión jurídica C-444-2005, la Procuraduría concluyó que hay un error en la redacción del artículo 1 de la Ley número 7524 de creación del Parque. También, que ese yerro da lugar a una antinomia normativa que puede ser resuelta por vía de interpretación jurídica, porque se trata de una disposición contradictoria que no puede ser aplicada como está redactada. De tal modo, se agrega, se inaplica la expresión "*aguas adentro*", o se fijan otras coordenadas como punto de finalización de esa línea. A partir de una interpretación sistemática y en atención a la finalidad de la Ley, la antinomia debe ser resuelta con la inaplicación de la expresión "*aguas adentro*". Así las cosas, se entenderá que el trazado de la línea imaginaria discurre por tierra a una distancia de 125 metros de la pleamar ordinaria. En el décimo hecho se indica que mediante Decreto Ejecutivo 33713-MP-PLAN-MTSS se declaró de interés público la



adquisición parcial, vía expropiación, de la finca del partido de Guanacaste, folio real número 086044-000, perteneciente a la sociedad actora, pues se encuentra dentro de las coordenadas del Parque.

X.- Con esta base probatoria y en orden a la cita de la Ley 7524, el debate se circunscribe en mucho a un tema de aplicación del derecho, pues se ha considerado tanto lo que la Ley dispone, principalmente en los preceptos 1, 2 y 5, como también a lo que se ha tenido por demostrado, en cuanto al criterio que sustentó la Procuraduría en el pronunciamiento C-444-205 y el propósito del Estado de expropiar parte del inmueble de la demandante, por estimarlo comprendido dentro de los límites del Parque. En este sentido, procede el análisis de las violaciones directas que se acusan en la impugnación, en tanto no parece que se haya desatendido la orientación que brindan las probanzas, al menos en cuanto a los aspectos medulares del presente asunto que de seguido se abordarán, sin perjuicio de lo que se dirá sobre la temática de la ubicación del terreno de la accionante.

XI.- Si bien es cierto, se acusa errónea interpretación y aplicación del artículo 1 de la Ley 7524 en punto a la frase en discordia "*aguas adentro*", la norma y, más aún, esa locución, no han de valorarse en forma aislada. Deben interpretarse de consuno con otras disposiciones que conforman la Ley y que le dan el sentido integral según su contexto, los antecedentes, el espíritu y la finalidad, como también la realidad social del tiempo en que han de aplicarse esos preceptos. Asimismo, su exégesis debe realizarse en orden a los pronunciamientos de la Sala Constitucional, citados por los juzgadores de

ambas instancias, de influencia decisiva en este particular. El numeral 1 Ibidem., aludiendo a los límites del Parque, luego del punto de inicio a partir de las coordenadas que señala, agrega: "*...sigue por una línea recta hasta alcanzar una línea imaginaria paralela a la costa, distante a ciento veinticinco metros de la pleamar ordinaria aguas adentro*". Estima el casacionista que se trata de un parque marino; además, que no comprende terrenos como así sucede con el de su representada. Pese a ello, el mismo canon en comentario agrega que el Parque abarca esteros, manglares, cerros, islas, playas y la zona pública de 50 metros. Por consiguiente, no se trata de una protección a las especies exclusivamente en el mar. Asimismo, según los artículos 2 y 5 Ibid., para el cumplimiento de los propósitos de tutela, se prevé gestionar las expropiaciones de la totalidad o parte de las fincas y terrenos privados comprendidos en la zona, lo que también determina que la protección ambiental de las especies alcanza la tierra y no solo el mar.

XII.- Por su parte, la Sala Constitucional, en la sentencia 2008-007549 de las 16 horas 38 minutos del 30 de abril de 2008, conoció de un recurso de amparo donde, entre otras cosas, las allí recurrentes manifestaron que el citado Parque recibe el 80% de las tortugas baula que anidan en la costa pacífica de Costa Rica, y que la especie disminuye en forma alarmante, al punto que se considera en vías de extinción. Destacaron que incluye, entre otros terrenos, 125 metros de amortiguamiento, necesarios para que las tortugas aniden sin la presencia humana. También, que hay 75 metros de la zona marítimo- terrestre (zona restringida), que se encuentra en manos



privadas, lo que afecta sensiblemente la anidación. Indicaron por esa razón la Ley de Creación del Parque dispuso que el MINAE debía expropiar esas fincas, lo que se ha prolongado más allá de lo razonable. Asimismo, que el entonces ministro de Hacienda informó que la susodicha Ley, en el artículo 2, estipula que la institución competente gestionará las expropiaciones de la totalidad o de una parte de las fincas comprendidas en la zona delimitada del Parque. Dio cuenta, este funcionario, de temas presupuestarios, financiamientos y gestiones relacionadas con las expropiaciones. También se indica en la sentencia, que el Secretario General ad-hoc de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) refirió que la Ley en cuya virtud se creó el Parque respeta el carácter privado de las fincas que comprende mientras no se verifique la expropiación, e informó sobre las labores realizadas para expropiar esos terrenos. El ministro de Ambiente y Energía de esa época, le expuso a la Sala Constitucional, sobre temas relacionados con la condición de riesgo de la tortuga baula y los propósitos conservacionistas de normativa como la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, incluyendo la restauración del hábitat y de los lugares de desove. Aludió a la obligación del Estado de pagar las tierras que se incluyan dentro de los límites de los Parques Nacionales, y de cómo la cartera a su cargo inició formalmente los procedimientos de expropiación, como también la voluntad y el interés estatal de adquirir los terrenos dentro del Parque en estudio y de las medidas de protección, atinentes a no otorgar permisos de construcción en el área. El señor Mario Andrés Boza Loría, dentro del trámite del recurso de amparo, explicó los propósitos de

conversación del Fideicomiso Baulas para tutelar las tortugas marinas en peligro de extinción. Dijo que esa organización estuvo directamente involucrada en la creación del Parque. Agregó que ha buscado ayuda internacional para colaborar con el Gobierno de Costa Rica en la compra de terrenos. Destacó el propósito de la Ley en examen, dirigido a esa protección, pero también explicó la lamentable reducción en la anidación de esas tortugas en ese Parque y en sus playas. Expuso que contempla un área terrestre de 75 metros dentro de la zona restringida, para permitir la anidación de la tortuga libre de contaminantes lumínicos y sónicos. Sin embargo, no ha sido posible expropiar los terrenos necesarios para consolidar el Parque, en virtud de mucha presión por el desarrollo turístico de esa zona. Relató cómo se están tramitando y otorgando viabilidades ambientales y permisos para construir allí, poniendo en grave peligro la frágil población de tortugas marinas, lo que ubica en la zona terrestre de las playas comprendidas en la Ley, precisamente, donde anidan. Dio cuenta de que el MINAE ha iniciado los procedimientos administrativos de compra de los terrenos ubicados dentro del Parque, en cumplimiento de lo establecido en la mencionada Ley y en los Decretos Ejecutivos, donde se declara de interés público la adquisición de diversos inmuebles. En la parte Considerativa, la Sala Constitucional destacó, como objeto del recurso, el reclamo de las recurrentes sobre violaciones generadas por la omisión de las autoridades del MINAE, Ministerio de Hacienda, SETENA, de expropiar los inmuebles privados dentro del Parque, pese a que la Ley de marras establece esa obligación para proteger la anidación de las tortugas baula, las cuales se encuentran en peligro de



extinción. Asimismo, que el Ministerio de Hacienda no ha reservado los recursos necesarios para cubrir el valor de los fundos a sus propietarios, mientras que la SETENA ha otorgado varias viabilidades ambientales sin verificar el cumplimiento de los requisitos contemplados en el ordenamiento. También, que la Municipalidad de de Santa Cruz confirió diversos permisos de construcción sin requerir la viabilidad aludida. Respecto a la omisión de expropiar los fundos privados dentro del Parque, pese a obligación impuesta en la Ley 7524 de salvaguardar la anidación de la tortura baula, citó el artículo 2 atinente a expropiaciones de los terrenos privados comprendidos en el Parque y expresó: *"...llama profundamente la atención del Tribunal Constitucional que la Ley N° 7524 entró en vigencia desde el 16 de agosto de 1995; de modo que el plazo transcurrido para que el Poder Ejecutivo comenzara la expropiación de esos inmuebles, de casi diez años, es injustificado y lesiona los derechos protegidos en los artículos 21 y 50 de la Constitución Política, en cuanto soslaya el Estado su obligación de tomar 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 hábitat, entre ellas, la restricción de las actividades humanas que puedan afectar gravemente a las tortugas marinas, sobre todo durante los períodos de reproducción, incubación y migración, en los términos de la Convención interamericana para la protección y conservación de las tortugas marinas, aprobada por medio de la Ley N° 7906 de 24 de setiembre de 1999. En virtud de lo expuesto, lo procedente es declarar con lugar el*

amparo en cuanto se dirige contra el Ministerio de Ambiente y Energía –por su omisión de iniciar, con la celeridad debida, los procedimientos de expropiación a que hace referencia la Ley N° 7524 de 10 de julio de 1995–, no sin antes advertir al recurrido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que no debe incurrir a futuro en los actos u omisiones que dieron base a la acogida del recurso”. Concluyó y recalcó que la procedencia del amparo radica en que el MINAE ha demorado en iniciar los procedimientos de expropiación de los fundos privados situados dentro del Parque, en los términos de la Ley 7524.

XIII.- En síntesis, es evidente cómo la Sala Constitucional abordó los diversos detalles que rodearon el recurso de amparo, como el estado de peligro, en tierra, de las especies protegidas; las situaciones concretas de riesgo; las manifestaciones dirigidas a evidenciar y justificar la tutela terrestre, en su hábitat natural, anidación y zona de amortiguamiento de la tortuga baula. También, los propósitos para expropiar aquellos inmuebles privados comprendidos dentro del Parque, para así lograr el cumplimiento de sus fines conservacionistas. Lo expuesto no tendría sentido si hubiese interpretado, valorado y dispuesto, como lo establece el recurrente, que según el artículo 1 de la Ley 7524 y la exposición de motivos que originó la incorporación de la frase "*aguas adentro*", el Parque es exclusivamente marino.

XIV.- Esa misma Cámara, en la sentencia 2008-008713 de las 9 horas 6 minutos del 23 de mayo de 2008, resolvió una acción de inconstitucionalidad planteada por el representante de la organización conservacionista Fideicomiso Baulas, contra el



“Reglamento de Zonificación del Distrito de Cabo Velas, Sector Costero: del Sector Norte de Playa Ventanas hasta el Sector Sur de Playa Langosta”, emitido por la Municipalidad de Santa Cruz. Se indica en el aludido fallo que el gestionante refirió que el Parque fue creado mediante Decreto Ejecutivo 20518- MIRENEM y ratificado por Ley 7524 para proteger las playas de anidación de la tortuga baula (playas Grande, Ventanas y Langosta). Incluye la protección del hábitat marino-costero, siendo el ecosistema terrestre necesario para que la tortuga baula pueda anidar y perpetuar su especie, constituyendo una zona mínima de amortiguamiento necesaria para lograr que anide sin presencia humana no regulada y sin el efecto nocivo de las luces y el ruido provenientes de casas, hoteles, animales domésticos u otras actividades humanas. Esa especie es de las que corre mayor riesgo, declarado por la Convención para el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción (CITES) desde 1975, y a nivel nacional está como especie en peligro por el Reglamento a la Ley de Conservación de Vida Silvestre desde 1994, ratificado por el Decreto 32633-MINAE de 10 de marzo de 2005. No obstante, continuó el petente, la Municipalidad de Santa Cruz adoptó el Reglamento impugnado, fundándose en premisas falsas como de que el Parque solo protege un área marina. Aludió al conflicto entre las expresiones *“aguas adentro”* y *“aguas afuera”*. Abordó la temática de quién es competente para la administración de esa zona, y que el MINAE ya ha iniciado la expropiación de aproximadamente 190 fincas afectadas por la declaratoria del Parque, lo que denota que no solo se trata de un parque marino, como lo hace ver el Reglamento. Destacó que otro de los fundamentos de la aludida

reglamentación es que el hábitat de la tortuga baula es en el mar, por lo que es allí donde debe reforzarse la protección. Pero desconoce, indicó el gestionante, que todas las fases de la vida de una especie en peligro de extinción son importantes, por ejemplo, la protección en las playas de anidación. También, que la normativa objetada más que una zonificación es una justificante para realizar infraestructura turística y urbanística sin criterios de sostenibilidad y sin basarse en estudios técnicos, autorizando construcciones en los límites del Parque, sin importar el irreversible impacto ambiental. Asimismo, denunció el quebrantó de una serie de disposiciones nacionales e internacionales cuyo propósito es la conservación de la flora y fauna a nivel global, como también de jurisprudencia constitucional encaminada a la protección al derecho ambiental. El representante de la Procuraduría informó que uno de los argumentos básicos es que el Reglamento incluye en su área geográfica de aplicación, una franja terrestre que forma parte del Parque, creado mediante Decreto Ejecutivo 20518-MIRENEM, estableciendo como límites una porción terrestre de 125 metros a partir de pleamar ordinaria. Que dicho Decreto fue impugnado ante la Sala Constitucional, alegándose limitaciones a la propiedad privada, situación que fue resuelta en sentencia número 1995-5894 de las 9 horas 51 minutos del 27 de octubre de 1995, considerando que no se había dado una expropiación de hecho como se alegó. Indicó, con posterioridad nació la Ley 7524 de creación del Parque, cuya constitucionalidad se cuestionó, rechazándose de plano la acción. Explicó que el artículo 1 generó duda en cuanto al área terrestre, por cuanto la línea imaginaria que discurre



entre los puntos señalados en la Ley, que van en forma paralela a la costa, se ubica en aguas adentro, siendo que una de las coordenadas está en tierra. En este aspecto, relató sobre la respuesta a la consulta formulada por el MINAE, sosteniendo el criterio de que ante una interpretación que excluya del Parque las playas de anidación, el principio de interpretación, conforme a la Carta Magna, conduce a que se opte por la que incluya la parte terrestre, protegiendo el ambiente sano y ecológicamente equilibrado, concluyendo que se había presentado un error al redactarse el artículo 1 por lo que se debía inaplicar la expresión "*aguas adentro*". Luego reiteró los fundamentos y conclusiones del dictamen C-444-2005 emitido por la Procuraduría. Expuso, el Reglamento de Zonificación abarca el área comprendida entre las coordenadas manifestadas en la Ley, autorizando en el mismo el desarrollo y construcción de edificaciones de acuerdo con los usos del suelo previstos para cada una de las zonas incluyendo playa Grande. Es decir, la zonificación comprende la zona marítimo terrestre que colinda con los 50 metros de zona pública y se extiende por los 75 metros restantes que forman parte del Parque, y está bajo administración del MINAE. Además, estimó, en cuanto al alegato de la inconstitucionalidad en relación con los tratados e instrumentos internacionales en materia ambiental, la inclusión del área protegida dentro del ámbito territorial del Reglamento impugnado, implica una reducción y desprotección del Parque. Objetó que disminuya la zona protegida mediante la alteración de sus límites o del régimen de uso del suelo, sin importar la categoría de manejo, desconociéndose, además, los límites del Parque, en quebranto de

normas internacionales que señaló al efecto. Enfatizó en que el Estado costarricense ostenta la obligación internacional de emprender todos los esfuerzos que aseguren la integridad de los hábitats necesarios para la subsistencia de la especie "*dermochelys coriacea*", así como sus sitios de anidación e incubación, que son los más importantes en el litoral oriental del Océano Pacífico y, por lo tanto, una de las áreas cruciales para la supervivencia. El Alcalde Municipal de Santa Cruz contestó argumentando que el Parque fue regulado, primero, por el Decreto 20518- MIRENEM, pero se ratificó por Ley 7524 solo en cuanto a la creación, no así en sus límites, ya que en esta se variaron y los trasladó "*aguas adentro*". En los Considerandos, la Sala Constitucional señaló como objeto de impugnación, el conflicto entre la Ley que creó el Parque y el Reglamento de Zonificación. Para dirimirlo, dispuso, se deberá tener en cuenta que están en disputa varias cuestiones en cuanto a la definición espacial del Parque y el régimen de protección de la tortuga baula en el ordenamiento jurídico patrio. También, la supremacía normativa constitucional, los tratados e instrumentos internacionales protectores, la regulación dentro del ámbito territorial de aplicación y fundos que forman parte del Parque. Consideró que debe valorar el derecho a la propiedad privada, la distribución de competencias del Estado y la Corporación Municipal, y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En cuanto al fondo, entre otros aspectos, destacó la importancia de analizar si existe efectivamente la afectación territorial alegada y el área de protección que debe darse a la tortuga baula. Sobre el particular, dijo que esa acción de inconstitucionalidad está muy relacionada con el principio de



vinculatoriedad de la normativa ambiental. Reconoció la relevancia que tiene, para dirimir el asunto, la ubicación del Parque. Para ello aludió al Decreto Ejecutivo 20518-MIRENEM y a los límites allí dispuestos, indicando que, posteriormente, la Asamblea Legislativa emitió la Ley 7524 que estableció los límites, "*... sin embargo, con un cambio significativo, pues evidentemente del texto de la norma anterior, invierte la protección del Parque Nacional quedando opuesto a lo que estableció el Poder Ejecutivo mediante el Decreto No. 20518-MIRENEM, publicado en La Gaceta No. 129 del 9 de julio de 1991, en el artículo 1º antes transcrito, pues la Ley establece que la línea inicial del Parque Nacional se define de la pleamar ordinaria "aguas adentro". De ahí que la confusión que se genera, queda agravada con la promulgación del Reglamento de Zonificación...*". Atendió a lo dicho por la Procuraduría al señalar que el Reglamento impugnado abarca el área geográfica que se ubica a partir de las coordenadas 264.875 N y 335000 E y finaliza en las coordenadas 269.425 N y 331.800 E, lo que se constituye en el área donde se autoriza el desarrollo y construcción de las edificaciones, de acuerdo con los usos de suelo previstos para las zonas reguladas: playa Grande centro, norte y sur. También, en tanto la Procuraduría sostuvo que se extiende sobre los 75 metros que forman parte del Parque. Hizo una disertación sobre el derecho a la propiedad privada y a los antecedentes de la zona de playa Grande con referencia a los precedentes 1995-05893 y 1191-0447, emitidos por ese mismo Colegio. Asimismo, a la Convención Interamericana para la Protección de las Tortugas Marinas, Ley 7906 del 23 de agosto de 1999, citando el artículo I, punto 2, cuando estipula que por hábitat de

esos animales se entiende todos los ambientes acuáticos y terrestres que utilizan durante cualquier etapa de su ciclo de vida. De igual manera, al artículo III, respecto al área protegida por la Convención, que abarca el territorio terrestre de cada una de las Partes en el continente americano, como también las marinas. Agregó la Sala: *“Las tortugas marinas protegidas en la Convención Interamericana están enunciadas en el Anexo I, la cual incluye la Dermochelys coriacea, que es objeto de protección de la presente acción de inconstitucionalidad, pero vale aclarar que no es la única [...] pues pueden anidar otras especies que igualmente exigen protección de los ambientes acuáticos y terrestres, utilizados en cualquiera de sus etapas de su ciclo de vida. En tal sentido, nuestro país, con este Tratado Internacional, se comprometió a ejercer en todos sus niveles gubernamentales, las medidas señaladas en el Artículo IV, en cuanto establece lo siguiente: ‘1.- Cada Parte tomará las medidas apropiadas y necesarias, de conformidad con el derecho internacional y sobre la base de los datos científicos más fidedignos disponibles, para la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de sus hábitats: a. En su territorio terrestre y en las áreas marítimas respecto a las cuales ejerce soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción, comprendidos en el área de la Convención [...] 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' [...]". Añadió, tanto la disposición transcrita como otras aplicables al tema, evidencian una afectación natural e inmemorial a los terrenos adyacentes al mar, resguardados primero por razones de seguridad en el siglo XIX, y ahora en el XXI por la protección a la flora y fauna, lo que determina una forma de sujeción especial sobre los propietarios. Por lo demás, destacó, en el problema que ocupa, la Municipalidad de Santa Cruz se extendió con base en una interpretación de diversas normas, ya no sobre un tema que la Sala ha reconocido como atinente a los "*intereses locales*" en sentido estricto, sino de índole nacional. Ello, por cuanto la zonificación incursiona en áreas declaradas Parque Nacional. Con todo, dispuso, los municipios no constituyen entes absolutamente autónomos, que pueden llevar a cabo sus políticas y potestad reglamentaria excluyendo los intereses públicos que representa el Estado. Analizó la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y sus implicaciones para el caso concreto. Destacó, el problema es que el Parque no se extiende "*formalmente*" hasta los 200 metros de la línea de la pleamar ordinaria, lo cual la obliga a cuestionar si el artículo 73 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre priva al Estado de la posibilidad de continuar el ejercicio de su jurisdicción, tanto en la zona pública como en la restringida. Con cita de varios precedentes, añadió, aunque el territorio de un Refugio contiene áreas que conceptualmente estarían comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, es lo cierto que de conformidad con el artículo 73 *Ibid.*, su

aplicación resulta excluida de esos terrenos. Se incluirían también reservas equivalentes como podrían ser los parques nacionales, pues en atención a los fines de protección ambiental que los informan, su manejo debe considerar aspectos técnicos en la materia, que son más propios de los organismos especializados respectivos que de las corporaciones municipales. De allí que su administración se regule por normativa específica. Con ese fundamento, estimó, al ser la Municipalidad una corporación, de base asociativa, la administración que el Estado le encomienda mediante la Ley 6043, no le impide retomar la totalidad de la Zona Marítimo Terrestre y ejercer la jurisdicción sobre ella. Por el contrario, una vez declaradas las zonas de protección vía Decreto Ejecutivo o ley especial, se regirán por dicha normativa sin perjuicio de lo establecido allí. Pero de ningún modo la reducción del área protegida puede ir en contra de lo que está declarado de previo. Consideró asimismo la Sala, con vista en la copia del expediente legislativo 11202 que dio origen a la Ley 7524, que evidentemente "*...la finalidad del proyecto que crea el Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste, que la misma queda truncado o mutilado mediante una moción del Diputado Fournier Oraggi, que extrañamente desguarnea la pretendida protección que el Estado costarricense debe a las tortugas Baula. El proyecto de la ley de creación del Parque se venía tramitando para dar protección '...hasta alcanzar una línea imaginaria paralela a la costa y distante 125 metros de la pleamar ordinaria'. El Legislador en aquel momento pretendía esos límites para contener la principal fuente de amenaza a la vida silvestre y marina, de ahí que se indica que el parque se extiende mediante un línea paralela a la*



'costa'. En este sentido, el Diccionario de la Real Academia Española define 'costa', en su primera acepción y de uso común como: 'Orilla del mar, de un río, de un lago, etc., y tierra que está cerca de ella', con lo cual, la definición legal del límite del Parque en modo alguno excluye el área de la playa. Lamentablemente, la moción del Diputado Fournier Origgi modifica el artículo 1º, cuando propone agregar, después de 125 metros de la pleamar ordinaria, 'aguas adentro', con lo cual la protección legal que originalmente se pretendió dar a la tortuga Baula quedó entorpecida, en el peor de los casos por el legislador". Luego, hizo referencia al fallo 1998-01822, donde estableció la presencia de un interés nacional del que participa el interés local. También, a la creación del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, al que se le encomendó, por su especialidad técnica, y en su condición de rector del sector ambiental, la labor de *'Dictar, mediante decreto ejecutivo, normas y regulaciones, con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas',* facultándose al Poder Ejecutivo para que, por medio del MINAE, proceda al establecimiento de áreas protegidas. Y si la Ley 6043 del 2 de marzo de 1977 otorgó a las Municipalidades el usufructo y administración (artículo 3); sin embargo, también fijó una serie de excepciones a ese principio general, entre ellas, la contenida en el aludido artículo 73, cuando excluye su aplicación a las zonas incluidas en los parques nacionales y reservas equivalentes, las cuales se regirán por la legislación respectiva. Destacó la labor protectora ambiental a cargo del Estado lo que se pretende lograr con el Decreto Ejecutivo 20518- MIRENEM, al crear el Parque, *"...y su afectación solo se debe tomar*

*mediante una decisión fundada en criterios técnicos y científicos unívocos, en cumplimiento de los requisitos de Ley establecidos en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente'. Además, atinente al área de protección que debe darse a la tortuga baula, estimó aplicable el principio precautorio como base para acoger la acción de inconstitucionalidad. Citó el fallo 2006-17126 donde expresó que cuando exista un riesgo de daño grave o irreversible, o bien una duda objetiva al respecto, debe adoptarse una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Ello, en virtud de que la coacción posterior resulta ineficaz en esta materia, pues en la mayoría de los casos los efectos biológicos son irreversibles, y la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente será compensatoria de las lesiones ambientales. Concluyó indicando: "El Parque Nacional Las Baulas de Guanacaste tiene una finalidad muy clara: la protección **del área de desove** de la Tortuga Baula, que conforme al Decreto Ejecutivo No. 20518-MIRENEM se hace necesario para asegurar la perpetuidad de la colonia de la tortuga baula (*Dermochelys coriacea*) y otros recursos naturales, de la actividad turística y ecológica, **respecto de la nidificación** que se da durante todo el año. Llama a la atención de esta Sala que el proyecto de Ley de Creación del Parque reitera algunos criterios expresados por el Decreto Ejecutivo, y la preocupación por desarrollos hoteleros, pues con ello se implantará la iluminación, desechos, tránsito de personas, ruido de motores fuera de borda, música, discotecas y automóviles que **vendrá a destruir este habitat natural**. De ahí que se propuso inicialmente en el trámite legislativo una franja de*



*protección de doscientos metros desde la pleamar ordinaria, sin embargo con el Dictamen Afirmativo de Mayoría, aún cuando se mantienen esas mismas justificaciones, reduce la franja de protección a 125 metros de la pleamar ordinaria, en el mismo sentido que lo hace el Decreto Ejecutivo mencionado. Como nuestro país se ha comprometido internacionalmente a observar la **protección y 'hábitats de tortugas marinas'** la acción de inconstitucionalidad debe declararse con lugar, y conforme al principio precautorio, así como el de vinculatoriedad de la normativa ambiental, **la Zona Marítimo Terrestre igualmente debe incluirse como área de protección necesaria para las diferentes tortugas marinas que utilizan esa área como parte del ambiente utilizado por ellas durante sus etapas de su ciclo de vida**". (Los destacados no aparecen en el original).*

XV.- De todo lo expuesto, es claro que la Sala Constitucional, de nuevo, analizó y resolvió sobre la base de aspectos que también resultan vitales para la solución de la presente litis. En efecto, a ella se plantearon, en la acción de inconstitucionalidad del aludido Reglamento de Zonificación, temas atinentes a la tutela de las playas de anidación de la tortuga baula, incluyendo playa Grande, donde el propio recurrente señala que se ubica la finca de su representada. También, se le expuso sobre la cobertura proteccionista, que comprende el hábitat marino-costero, destacándose cómo el ecosistema terrestre es necesario para que esa tortuga pueda anidar y perpetuar su especie, constituyendo una zona mínima de amortiguamiento para ese fin. Se le mencionó que el Municipio denunciado adoptó el Reglamento impugnado con base en la

premisa de que el Parque solo protege un área marina. Además, la situación conflictiva surgida entre las expresiones "*aguas adentro*" y "*aguas afuera*". Se le destacó que la conservación debe abarcar todas las fases de la vida de ese animal, incluyendo las playas de anidación, y cómo la infraestructura turística y urbanística, que también se pretende en playa Grande, puede afectarlas. Se le puso en evidencia las dudas interpretativas del artículo 1 de la Ley 7524 en cuanto a la porción terrestre. Se le hizo ver sobre el criterio de la Procuraduría que ha sido cuestionado en este proceso. De igual manera, sobre la mención a la normativa nacional e internacional protectora de la especie, cuyo radio incluye el ámbito territorial, cuestionándose cómo el Reglamento combatido reduce y desprotege el Parque en esa zona. Se le insistió en que el hábitat necesario para la subsistencia de la especie "*dermochelys coriacea*" alcanza sus sitios de anidación e incubación. Esa fue la base argumentativa que se le expuso a la Sala Constitucional, a partir de la cual identificó, como objeto de impugnación, precisamente, el conflicto entre la Ley que creó el Parque y el Reglamento de Zonificación. Interesa destacar, ese Tribunal consideró relevante atender a la definición espacial del Parque y al régimen de protección constitucional y de los tratados internacionales de tutela a la tortuga baula. Asimismo, llama la atención, también valoró el derecho a la propiedad privada y la afectación territorial. Es destacable la importancia que estimó respecto al propósito proteccionista del Decreto Ejecutivo 20518-MIRENEM y a los límites allí dispuestos. En este particular, se advierte cómo indicó que, posterior al Decreto, la Asamblea Legislativa emitió la Ley 7524 que estableció los límites, invirtiendo la



protección del Parque del modo opuesto a lo que estaba establecido, en tanto la Ley dispone que la línea inicial se define de la pleamar ordinaria "*aguas adentro*". Con todo y esto, nótese, resaltó que existe por ello una confusión, la cual se agrava con el Reglamento de Zonificación, claro está, por cuanto se afecta la tutela en tierra. Además, se destaca la aplicación de los tratados internacionales para proteger a las tortugas marinas. Debe valorarse, igualmente, cómo insistió en que el hábitat incluye todos los ambientes, sean acuáticos y terrestres, que las tortugas utilizan en las diversas fases de su ciclo de vida. Es de resaltar cuando recalcó que el área que protege la Convención Interamericana para la Protección de las Tortugas Marinas, abarca el territorio terrestre como lugar de desove y anidación. Además, al concluir esa Cámara, con base en la normativa que analizara al efecto, incluyendo el artículo 1 de la Ley 7524, determinó la afectación natural que soportan los terrenos adyacentes al mar, lo cual representa un interés de índole nacional. Y cómo estableció que la zonificación incursiona en áreas terrestres declaradas del Parque. Un punto neurálgico de influencia, de la resolución comentada para el caso concreto, estriba en el análisis que hizo el Tribunal Constitucional de la copia del expediente legislativo que dio origen a la Ley 7524. Se señala, destacó que la finalidad del proyecto de creación del Parque quedó truncada o mutilada con la moción del diputado Fournier Origgi. Eso le causó extrañeza, según dijo, pues se desguarneció la pretendida tutela que el Estado costarricense debe brindar a las tortugas baula. En ese sentido, puso de relieve el propósito proteccionista de la especie en peligro de extinción, considerando los límites para contener la principal

fuente de amenaza a la vida silvestre y marina. De ahí que indicara que el Parque se extiende mediante una línea paralela a la costa, explicando que comprende el área de la playa. Además, nótese, se lamentó de que con la aludida moción y la frase "*aguas adentro*", la protección legal que originalmente se pretendió dar a la tortuga baula quedó entorpecida en el peor de los casos. Sobre este punto, podría pensarse que con esa disertación ese Colegio dejó patente que la protección del Parque es solo marina, sin posibilidad de tutela terrestre. Sin embargo no fue así. Antes bien, lo que hizo fue resaltar cómo la iniciativa de un diputado, al lograr que se consignara en la Ley la frase "*aguas adentro*", entorpeció la finalidad protectora integral de las especies en riesgo, pues la cabal tutela comprende su hábitat y ciclo de vida, lo que abarca también el área terrestre, donde precisamente las tortugas anidan, nacen y migran hacia el mar. A ese fin, destacó el interés nacional en esa protección, no solo en orden a principios precautorios con raigambre constitucional, sino mediante normativa internacional que cuida de esas especies en zonas terrestres. En síntesis, la base para el acogimiento de la acción de inconstitucionalidad del Reglamento impugnado, en tanto pretende zonificar áreas terrestres con riesgo para la protección de las tortugas, en punto a la temática de los límites del Parque y a la tutela que con él se pretende, no se redujo a una protección exclusivamente marina, como lo sostiene el casacionista. Más bien, concluyó esa Cámara, el Parque tiene como muy clara finalidad, la protección del área de desove de la tortuga baula. Esto lo consideró a partir del Decreto Ejecutivo No. 20518-MIRENEM, valorando también toda la discusión del texto del canon 1 de la Ley



7524, y a propósito de asegurar la perpetuidad de la colonia de esa especie y de otros recursos naturales, frente la actividad turística y ecológica que afecta la zona terrestre, respecto de la nidificación. Asimismo, dispuso que el proyecto de Ley de Creación del Parque reitera algunos criterios expresados por el aludido Decreto Ejecutivo. Por lo demás, se enfocó en la preocupación por desarrollos hoteleros, iluminación, desechos, tránsito de personas, ruido de motores fuera de borda, música, discotecas y automóviles, que vendría a destruir este hábitat natural, lo que, sin duda, no solo alude al ámbito marítimo, sino sobre todo al terrestre. También consideró que aún con el dictamen afirmativo de mayoría en la creación de la susodicha Ley, se mantuvieron las mismas justificaciones ya señaladas, comprensivas de la protección íntegra y total de la especie tutelada. Con todo y eso, se advierte, resaltó la aplicación del principio precautorio y el de vinculatoriedad de la normativa ambiental, como asimismo el compromiso internacional que ha asumido Costa Rica en la protección y hábitat de tortugas marinas, que incluye zonas terrestres.

XVI.- En la sentencia 2008-018529 de las 8 horas 58 minutos del 16 de diciembre de 2008, la Sala Constitucional resolvió un recurso de amparo planteado por algunos vecinos del Parque en contra de la SETENA. Entre otras cosas, manifestaron que dentro de aquel y en sus zonas de amortiguamiento, se pretende la construcción de varios complejos residenciales, cabinas y hoteles de grandes dimensiones, sin evaluación previa de impacto ambiental para establecer su viabilidad, respecto al agua para consumo humano, aguas servidas, el recurso que protege el Parque, su

ecosistema y la afectación de los nidos y especies recién nacidas en las playas de anidación. La Secretaria General de la SETENA, en esencia, reconoció que las tortugas baulas se encuentran en peligro crítico de extinción. Mencionó que la extensión del Parque fue aclarada en el dictamen de la Procuraduría OJ-015-2004. Además, que por anteriores recursos de amparo se acató una medida cautelar ordenada, suspendiéndose la evaluación de impacto ambiental de los proyectos ubicados dentro del Parque. En cuanto a la zona de amortiguamiento, está siendo valorada mediante los procedimientos de evaluación de impacto ambiental que se desarrollan en el lugar. El magistrado instructor dispuso dar audiencia a diversos despachos y dependencias, para que informen "*...sobre el estado actual de las construcciones en las propiedades que están dentro del Parque Nacional Las Baulas*", respecto a varios aspectos que consideró de interés para la resolución, incluyendo la determinación de la calidad de los bienes (públicos y privados) ubicados allí. La Secretaria General de la SETENA hizo el detalle "*...sobre los proyectos que se ubican dentro del Parque Nacional Marino Las Baulas*" y otros que se ubican en terrenos en parte dentro y en parte fuera. El entonces ministro de Ambiente y Energía, Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC) y Director Superior del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, manifestó que su informe se unificó y coordinó con el Director del Área de Conservación Tempisque y el Administrador del Parque. Indicó sobre el estado actual de la población de tortuga baula, respecto al complejo conformado por las playas Grande, Ventanas y Langosta, que sostiene colonias superiores a varios sitios del



mundo. Por eso se considera que el Parque mantiene uno de los sitios de mayor importancia para la sobrevivencia de la tortuga baula en el mundo, aunque en playa Grande y Langosta las colonias han mostrado un patrón decreciente por diversos factores. Entre ellos, aludió a la pesca incidental, mortalidad de individuos adultos, saqueo de huevos en playa Grande, desarrollo urbanístico y turístico sin control en los sitios de anidación, el mal uso de las luces, disminución de nidos donde hay influencia directa de casas frente a la playa, eliminación de vegetación, problemas erosivos, invasión de especies exóticas en el área de anidación y uso del suelo. Refirió al Plan de Manejo del Parque, que define tres áreas de influencia. El área de influencia inmediata es la zona de amortiguamiento, con fragilidad biológica-terrestre, hídrica y por desarrollo urbano. Explicó, tanto el área terrestre como la marina sufren una fuerte presión humana por el aprovechamiento especialmente de la franja de los 75 metros en la cual ya existen algunas edificaciones. Agregó que el Parque cuenta, dentro de su territorio terrestre, con zonas que no pertenecen al Estado, por lo que se hace necesaria su expropiación para consolidarlo. Aludió a las propiedades expropiadas y puestas en posesión, y a las que están en fase administrativa, judicial y pendientes de avalúo. Mencionó los inconvenientes ambientales de construir en lo que atañe a la afectación del área de anidación. En la parte considerativa del fallo en examen, el Tribunal Constitucional identificó como objeto del recurso, la denuncia de amparo respecto a que dentro del Parque y en sus zonas de amortiguamiento, se pretende la construcción de varios complejos residenciales, cabinas y hoteles de grandes

dimensiones, sin someterse de previo a evaluación de impacto ambiental por parte de SETENA para establecer su viabilidad, especialmente en el sector de playa Grande. Dio cuenta del acatamiento a una medida cautelar ordenada, que suspendió la evaluación de impacto ambiental de los proyectos ubicados dentro del Parque. Entre los hechos probados enlistó: el Parque fue creado mediante Decreto Ejecutivo 20518-MIRENEM y luego se le dio el rango legal mediante Ley 7524 *"...para proteger las playas de anidación de la tortuga baula, sea, playa Grande, playa Ventanas y playa Langosta"*. Además, que *"...una serie de terrenos ubicados dentro del Parque Nacional Marino Las Baulas fueron susceptibles de apropiación privada..."*. Que la referida tortuga ha sido declarada como una especie en extinción y una de las amenazas más evidentes es el desarrollo turístico y urbanístico sin control en las playas de anidación. Asimismo: *"Que la zona de Playa Grande donde se ubica el Parque Nacional Marino Las Baulas es considerada como de vulnerabilidad extrema"* y no se debe permitir ningún tipo de actividades productivas, solo aquellas enfocadas a la conservación. También tuvo por acreditado que no existe ni se ha realizado una evaluación integral del impacto, *"...que las construcciones dentro y en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Marino Las Baulas producirían sobre los recursos naturales colindantes: la tortuga baula, el recurso hídrico, demás vida silvestre, y en general todo el ecosistema"*. Que *"...dentro del Parque Nacional Marino Las Baulas y sus zonas de amortiguamiento se pretende la construcción de varios complejos residenciales, cabinas y hoteles"*. Que *"...el Parque Nacional Marino Las Baulas cuenta con áreas de influencia, constituyendo la banda de*



500 metros a lo largo del límite continental el Área de influencia inmediata, la cual es la zona de amortiguamiento y que constituye un área ambientalmente frágil: fragilidad biológica-terrestre, fragilidad hídrica, fragilidad por desarrollo urbano". Asimismo, estimó que el desarrollo urbanístico planteado para playa Grande dista mucho de ser un desarrollo sostenible, pues de llevarse a cabo estos proyectos dentro de la franja de los 75 metros y sin ningún control fuera del área protegida y su área de amortiguamiento, se estará frente a un deterioro ambiental irreversible, con una afectación directa sobre el área de anidación más importante en todo el Pacífico Oriental para las tortugas baula y sobre los manglares que protege el Parque. Tuvo por acreditado que la Municipalidad de Santa Cruz otorgó permisos de construcción a proyectos ubicados dentro del área de influencia inmediata al Parque sin contar con la respectiva viabilidad ambiental. Detalló los proyectos "...situados **DENTRO** del Parque [...] que cuentan con viabilidad ambiental...". También, las solicitudes de viabilidad ambiental que se tramitan ante SETENA "... que corresponden a proyectos ubicados **DENTRO** del Parque..." (el destacado es del original). Reiteró que el fondo del asunto se concentra en determinar si resulta cierto que dentro del Parque y en su zona de amortiguamiento, constituida por una banda de 500 metros colindante con los límites, se pretende la construcción de varios complejos residenciales sin haber sido sometidos a una evaluación integral de impacto ambiental por parte de la SETENA, sino que cada proyecto ha sido valorado de forma individual. Estableció que efectivamente se ha estado otorgando la viabilidad ambiental a proyectos en dicha zona "...tanto a las propiedades ubicadas dentro del

parque como a las que se encuentran en su zona de amortiguamiento”, de modo individual, sin análisis del impacto integral que tales construcciones producirían en todo el ecosistema. Atendió al informe del ministro de Ambiente y Energía, respecto a que el desarrollo urbanístico planteado para playa Grande y Ventanas dista mucho de ser sostenible, y que de llevarse a cabo estos proyectos dentro de la franja de los 75 metros y sin ningún control fuera del área protegida y su área de amortiguamiento, se estará frente a un deterioro ambiental irreversible, *“...con una afectación directa sobre el área de anidación más importante en todo el Pacífico Oriental para las tortugas baula y sobre los manglares que protege el Parque”*. Aludió a la resolución 2007-010578 de las 16 horas 40 minutos del 25 de julio de 2007, cuando en ella indicó que el Parque fue creado por Decreto Ejecutivo 20518-MIRENEM, que afirma la importancia de someter a playa Grande, playa Langosta y lugares aledaños a un régimen de protección especial en tanto están ubicadas dentro de los límites territoriales del Parque, entre las tres áreas de importancia mundial donde anidan las tortugas baula. También se añadió, refiere, que luego se dictó la Ley 7524 que, entre otras cosas, modificó los límites establecidos originalmente en aquel. Con todo y esto, aludió a que en la exposición de motivos se señala, claramente, que la conservación y protección absolutas de la tortuga baula *“...y su hábitat de anidación”*, constituyen el fin principal de la creación del Parque. Asimismo, que en el área anidan otras especies de tortugas, flora y fauna en peligro de extinguirse. Por otra parte, mencionó que los manglares del Parque son fundamentales como hábitat de aves acuáticas y áreas de reproducción de diferentes



especies marinas y forestales. Sintetizó, *"...es claro entonces a partir de lo expuesto, que la existencia y protección de este parque es fundamental desde el punto de vista de conservación y protección al medio ambiente"*. De seguido, aludió a que SETENA otorgó la viabilidad ambiental *"...a proyectos situados, no sólo en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Marino Las Baulas sino dentro del mismo Parque"*, de forma individual sin haber procedido de previo a realizar una valoración integral de la zona. Indicó que se otorgaron dos viabilidades ambientales *"...a proyectos dentro del parque..."* y existen otras más en trámite en la zona de amortiguamiento. Evaluó el impacto ambiental que producirían las construcciones dentro del Parque y en la zona de amortiguamiento, entre otros peligros, para las tortugas y su ecosistema. Ello lo interpretó con fundamento en el principio precautorio que opera en materia ambiental, *"...como un riesgo potencial a todo el ecosistema del parque, lo cual se reitera primero cuando el informe del MINAE indica que una de las amenazas para la población de la tortuga baula es el desarrollo turístico y urbanístico sin control en las playas de anidación y que el desarrollo urbanístico planteado para Playa Grande y Ventanas dista mucho de ser un desarrollo sostenible"*. Aludió a un informe técnico del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, que dio cuenta de las repercusiones de las actividades productivas en la zona de la playa. También del informe del Director de la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional, donde se indica *"...que el proceso constructivo que se viene desarrollando en el Parque en cuestión puede provocar graves consecuencias a corto, mediano y largo plazo para las tortugas"*

baula y en general para todo el ecosistema". En esa virtud, el Tribunal Constitucional consideró, en punto al peligro de extinción de la tortuga baula, "...la necesidad de evitar procesos constructivos cerca de los lugares de anidamiento". Incluso, señaló que mediante el artículo 2 de la Ley 7524 "...se obliga al Estado a gestionar las expropiaciones de los terrenos ubicados dentro del Parque, pues es de interés público que dichos terrenos estén bajo la protección estatal". Aludió al voto 2008-007549 de las 17 horas 38 minutos del 30 de abril de 2008, donde ordenó al titular del MINAE a "...proceder de inmediato y de forma célere con los trámites de expropiación, a efectos de no seguir produciendo mayores daños al ambiente. Lo anterior pone en evidencia la gran descoordinación que existe entre el mismo Ministerio de Ambiente y Energía, pues por un lado es claro el mandato de expropiar las propiedades ubicadas dentro del Parque y por otro lado, SETENA otorga o inicia el trámite de viabilidad ambiental a ciertos proyectos allí ubicados. Ciertamente el error ha sido estatal por haber tardado tanto tiempo en los trámites expropiatorios y por no tomarse medidas precautorias a efectos de realizar una evaluación integral de la zona a la luz de los procesos constructivos a autorizar". Concluyó resaltando la importancia de la existencia y protección del Parque desde el punto de vista de conservación al medio ambiente. Cuestionó que SETENA ha estado otorgando la viabilidad ambiental "...a proyectos situados dentro del parque y en su zona de amortiguamiento...", de forma individual sin haber hecho un análisis sobre el impacto integral que esas construcciones producirían en todo el ecosistema del Parque. También, que la Municipalidad de Santa Cruz haya



autorizado "...permisos de construcción dentro del parque y su zona de amortiguamiento...", incluso sin contar con la respectiva viabilidad ambiental. En consideración a lo expuesto y al principio precautorio en materia ambiental, acogió el recurso. En esa virtud, entre otras disposiciones, anuló todas las viabilidades ambientales "...otorgadas en las propiedades ubicadas dentro del Parque..." Ordenó al titular del MINAE a "...continuar de inmediato con los procesos de expropiación de tales propiedades", y a la Secretaria General de la SETENA, o a quien ocupe ese cargo, a girar las instrucciones dentro del ámbito de su competencia para no tramitar nuevas viabilidad "...dentro del parque". A ella misma, en coordinación con el MINAE, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y las Municipalidades de Santa Cruz, Nandayure, Hojancha, Nicoya y Carrillo, a realizar un estudio integral "...sobre el impacto que las construcciones y el desarrollo turístico y urbanístico en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Marino Las Baulas producirían al ambiente y las medidas necesarias a tomar, en donde se valore si conviene mejor también expropiar las propiedades que se encuentren allí, y se indique expresamente el impacto que el ruido, las luces, el uso de agua para consumo humano, las aguas negras y servidas, la presencia humana y otros produciría sobre todo el ecosistema de la zona, en especial, la tortuga baula". Dispuso dejar suspendidas y supeditar la validez de las viabilidades ambientales "...otorgadas a las propiedades ubicadas dentro de la zona de amortiguamiento (banda de 500 metros) del Parque Nacional Marino Las Baulas...",

hasta tanto no esté listo el estudio integral anterior. También, la validez de los permisos de construcción otorgados a las propiedades ubicadas allí.

XVII.- Es evidente, según el recuento que se expuso, a la Sala Constitucional se le planteó el asunto de si dentro del Parque y en su zona de amortiguamiento se están autorizando construcciones que lesionan, entre otras cosas, el ecosistema, los nidos y las especies recién nacidas en las playas de anidación, sobre todo, de las tortugas baula que están en peligro, principalmente, en las playas Grande y Ventanas. Nótese, a este respecto, cómo consideró la importancia de precisar el riesgo que las edificaciones producen dentro del Parque (el resaltado es para patentizar la extensión del Parque a zonas terrestres y la base para expropiar inmuebles allí comprendidos), en punto a las zonas de amortiguamiento, por la fragilidad biológica-terrestre. Además, debe destacarse, reiteró la importancia de que se lleven a cabo las expropiaciones de los fundos particulares ubicados dentro del Parque. En cuanto a los hechos probados, también se enfocó en cuestiones con trascendencia para este. En forma expresa, tuvo por demostrado, incluso considerando la Ley 7524, que la finalidad es la protección de las playas de anidación, incluyendo playa Grande. De seguido analizó la situación de la existencia de terrenos privados ubicados dentro del Parque. Valoró la realización de evaluaciones integrales del impacto que generan las construcciones dentro de Parque y que el desarrollo urbanístico planteado para playa Grande dista mucho de ser un desarrollo sostenible, estimando que los proyectos en el Parque, sin ningún control, deteriorarían el ambiente, con una afectación directa sobre el área de anidación más



importante en todo el Pacífico Oriental para las tortugas baula y sobre los manglares. Se advierte, por lo demás, lo detallista que ha sido en los proyectos situados dentro de Parque con viabilidad ambiental o con solicitudes en trámite. Destacó de nuevo la importancia de someter playas, entre ellas playa Grande, a un régimen de protección especial en tanto están ubicadas dentro de los límites territoriales del Parque. De tomarse en cuenta, asimismo, que luego de reiterar su atención en la Ley 7524 y de decir que, entre otras cosas, modificó los límites establecidos originalmente en el Decreto Ejecutivo, aludió a que en la exposición de motivos se señala, con claridad, que la conservación absoluta de la tortuga baula, su hábitat y sitios de anidación, es el fin principal de la creación del Parque. Entonces, queda entendido, a partir de esos razonamientos, que el hábitat y el área de anidación se entiende comprendidos dentro del Parque, lo que determina la protección respecto a los proyectos constructivos que se levanten y puedan afectar esas zonas, como igual justifica las expropiaciones de inmuebles en dominio privado. Ello se refuerza al insistir en el peligro de los procesos constructivos que se vienen desarrollando en el Parque. Como otro dato de suma importancia, destaca la mención que hizo del artículo 2 de la Ley 7524, a partir de lo cual se obligó al Estado a gestionar las expropiaciones de los terrenos ubicados dentro del Parque, pues es de interés público que estén bajo la protección estatal. También, es de relevancia la alusión al voto 2008-007549, respecto a la orden emitida para que se proceda con las expropiaciones de las propiedades que estén dentro del Parque. Además, los cuestionamientos que hizo al otorgamiento de la viabilidad ambiental, los

radicó en tanto constituyen proyectos situados en el Parque. Todo este panorama llevó a que en la parte dispositiva, recurrentemente, centrara las disposiciones que adoptó y sus ordenes establecidas, para que se ejecuten en cuanto se refieren a permisos de construcción, viabilidades ambientales, procesos expropiatorios, realización de estudios integrales, atinentes al impacto de las construcciones y el desarrollo turístico y urbanístico dentro del Parque. No tendría sentido que acogiera el recurso de amparo si no es porque consideró, como así se ha destacado y repetido, incluso con citas textuales de esos fallos, que los límites del Parque y el radio de protección ambiental, como asimismo sus fines, incluye terrenos particulares; esto es, no es solo una tutela marítima, sino también terrestre.

XVIII.- De acuerdo con la valoración de los precedentes constitucionales; normativa internacional proteccionista del ambiente, especies en peligro de extinción y de las tortugas baula; artículo 1 de la Ley 7524, interpretado de consuno con los numerales 2 y 5 Ibidem.; también de los propósitos tanto del Decreto Ejecutivo 20518-MIRENEM como de la susodicha Ley, está más que claro que los límites del Parque abarcan la protección terrestre. Los jueces de ambas instancias, con buen tino, consideraron esos aspectos a fin de valorar la frase en discordia del canon 1 y la contrariedad que presenta con el texto íntegro de la Ley, respecto a los límites que el casacionista estima ser "*aguas adentro*". Es así como los juzgadores concluyeron que, en el caso concreto, hay que estimar que los parámetros del Parque comprenden la tutela en tierra, con lo que procede la base dispuesta para expropiar parte del inmueble



de la actora. En este sentido, no se vislumbran las violaciones que se acusan en el primer cargo del recurso. Tampoco en tanto, a partir del texto del susodicho canon 1 de la Ley 7524 y del acogimiento de la moción del entonces diputado Fournier que incorporó la discutida locución es determinante de que el Parque tiene carácter exclusivamente marino. No debe dejarse de lado la importancia no solo de las normas que establecen las expropiaciones de terrenos privados, pues aunque el casacionista le resta valor a los fines de precisar que los propósitos conservacionistas del Parque abarcan zonas terrestres, lo cierto es que la propia Sala Constitucional así lo ha destacado, con reiteración, en los fallos analizados, y como lo expuso el Tribunal, luego de aludir a las sentencias 2008-7549, 2008-18529 y de transcribir, en lo de interés, la 208-8713: *"El precedente constitucional arriba indicado es vinculante, de conformidad con el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de esa manera el tema de los linderos o parámetros del Parque Nacional Las Baulas (sic) se encuentra claramente definido..."*. Además, la Cámara Constitucional, con toda contundencia, analizó y fundamentó sus decisiones adoptadas en los fallos que se examinaron, en el interés público ambiental y en el ordenamiento jurídico nacional e internacional que rige la materia. La base que adoptaron los juzgadores de ambas instancias en esos precedentes desprende la aplicación, en la especie, de esos mismos razonamientos pues, en definitiva, queda claro que la tutela terrestre de las especies protegidas, no solo se rige por la normativa interna, incluyendo la Ley 7524 como un todo, sino también las disposiciones internacionales, lo mismo a partir del principio precautorio

ambiental, todo lo cual avala este Colegio. De todas maneras, la sentencia de primera instancia, en la que se basa el Tribunal, detalla el ámbito jurídico de protección a las tortugas baulas y su égida terrestre. En esta inteligencia, tampoco se han cometido los yerros en las disposiciones jurídicas que se acusan vulneradas en el tercer agravio. No es cierto, por lo demás, según lo parece afirmar el representante de la actora, que con la protección que brinda la Ley 7149 de Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre de Tamarindo, deba entenderse injustificada cualquier tutela terrestre de Parque, pues en modo alguno ese Refugio ha sido óbice para que en la Ley 7524 se haya dispuesto la expropiación de los terrenos privados, como se ha reiterado.

XIX.- En la especie, los artículos 11, 39, 121, 152 de la Constitución Política; 11 de la LGAP y 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tampoco se han vulnerado. No es que los jueces que han conocido y resuelto el presente asunto trascendieran sus competencias, ni puede sostenerse que así lo haya hecho la Sala Constitucional cuando atendió los recursos de amparo y la acción de inconstitucionalidad. En todo caso, esto ha sido parte del debate. Por eso, en orden a sus atribuciones, esa Sala estableció criterios y parámetros de aplicación en la especie, basándose, entre otras cosas, en la interpretación que hizo de la Ley 7524. Por eso, es viable afirmar que el A quo y el Ad quem no cambiaron los términos de esta normativa. Considérese, ella misma dispone, como parte de la protección ambiental del Parque, las expropiaciones de terrenos privados, lo que explica que, para el caso concreto, su tutela no es exclusivamente marina. Al no representar una variación de los límites del Parque, en igual sentido



deviene improcedente la censura sobre el supuesto quebranto de los artículos 13 de la Ley de Servicios de Parques Nacionales; 3 de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y la Bellezas Escénicas de los Países de América; 38 de la Ley Orgánica del Ambiente que, a decir del casacionista, establecen que los límites solo se pueden variar por Ley. En síntesis, lo que han hecho los juzgadores de ambas instancias, a partir de los pronunciamientos de la Sala Constitucional, en el ejercicio de sus competencias, como también en la labor interpretativa de las normas pertinentes para solucionar la litis, encomendada dentro del ejercicio de la potestad jurisdiccional y según lo señala el artículo 153 de la Carta Magna y el 10 del Código Civil, ha sido establecer el significado del precepto 1 de la Ley 7524, pero también considerando los numerales 2 y 5 Ibidem. Tampoco es viable estimar que con ello se está haciendo una interpretación auténtica, la cual, efectivamente, solo le corresponde a la Asamblea Legislativa. En igual sentido, no se está sustituyendo el ordenamiento jurídico, sino interpretando si proceden las expropiaciones dispuestas en la Ley, como se pretendió hacer respecto a una parte del inmueble de la actora, lo que ha sido la base del cuestionamiento en este proceso.

XX.- En lo atinente a la aducida infracción del canon 10 del Código Civil, según esta norma, los jueces, como aplicadores del derecho para la solución del caso concreto, deben interpretar los preceptos pertinentes a ese fin. En el ejercicio de la exégesis que han de llevar a cabo, requieren congeniar diversos criterios valorativos. En este predicado, como lo establece el A quo y se avala en el fallo impugnado, existe una

contradicción en la Ley 7524. Es decir, la frase "*aguas adentro*" no es una aclaración para destacar que el Parque es solo marino, como lo hace ver el casacionista. Antes bien, la locución contraría el propósito de la tutela ambiental del Parque, en especial, de la tortuga baula, obviamente, en sus diversas fases de vida que incluye el desove, anidación, nacimiento y desplazamiento hacia el mar desde la playa. Esa contradicción se suple, en la labor jurisdiccional, mediante el empleo de criterios técnicos como los señalados en el aludido precepto 10 del Código Civil. También considerando otros elementos, conforme quedó expuesto, como los dispuestos por la Sala Constitucional, los objetivos de la Ley, el interés público ambiental y el ordenamiento jurídico nacional e internacional que rige la materia. De conformidad con el canon 10 citado, no es suficiente con estimar el texto gramatical de una norma, por ejemplo, la frase "*aguas adentro*", para con ello establecer el verdadero significado de toda la Ley. Deben valorarse el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, la realidad del tiempo de aplicación, como también su espíritu y finalidad. En este predicado, el contexto a considerar radica en conferir el estatus legal al Parque, que nació mediante Decreto Ejecutivo con la finalidad de proteger ciertas especies, particularmente en zonas que representan parte de su ciclo de vida y constituyen sectores de peligro, comprendiéndose así la tutela terrestre. La Sala Constitucional resaltó que aún con la modificación que parece haberse realizado en la Ley 7524 de los límites, el propósito conservacionista se mantiene inalterado, incluyendo las zonas terrestres, como así lo dispuso con reiteración y se extrae, con toda claridad, de las tres sentencias analizadas.



A este respecto, los antecedentes históricos y legislativos, con todo y la moción acogida del diputado Fournier Origgi, desprenden que siempre se tuvo en cuenta esa protección, pues incluso con el artículo 1 de la Ley 7524, es explicable la redacción y finalidad de los numerales 2 y 5 Ibidem., atinentes a las expropiaciones de terrenos, a partir de considerar que la protección es inclusiva de áreas terrestres. El tiempo de aplicación es un factor de suma importancia, pues se ha destacado con insistencia cómo las tortugas baula han estado y continúan en grave peligro de extinción, lo que requiere con urgencia de medidas protectoras como las que se han dispuesto en la Ley que crea el Parque, incluyendo los procesos expropiatorios de inmuebles particulares que esa misma normativa contempla, cuya ejecución ha requerido la Sala Constitucional, con el mismo carácter de urgente, atendiendo a los postulados de esa misma Ley. Todo ello es con el fin de paliar situaciones que afectan a esa especie en tierra, particularmente, en playa Grande donde, como lo reconoce el casacionista, está ubicada la finca de la actora. En ello radica también el espíritu y finalidad, hacia la protección cabal de las tortugas en su hábitat que en mucho presenta graves riesgos en su ciclo de vida desarrollado en tierra. Como se expuso, en nada varía estas consideraciones el que exista el Refugio Nacional de Vida Silvestre de Tamarindo, pues la Ley 7524 no ha supeditado ni limitado sus alcances en función de ese Refugio, ni el Tribunal Constitucional tampoco lo ha hecho.

XXI.- Debe considerarse lo que sigue, sobre el agravio referente a la ubicación de la parte de la finca de la actora, que a criterio del Tribunal está dentro del Parque y

por ello se dispuso expropiar. Para el Juzgado se probó: "9).- *Que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Áreas de Conservación certificó el 11 de abril de 2007 que la finca correspondiente al plano de catastro 1042299-20055 se ubica dentro del Parque Nacional Mario [...] Las Baulas de Guanacaste, creado según decreto ejecutivo N.20518-MIRENEM del 09-07-91 y regulado en Ley N. 7524 de 16 de agosto de 1995 [...].* 12).- *Que el área a expropiar se encuentra entre las coordenadas 255.000 N y 334.000 E [...].* 13).- *Que la finca del partido de Guanacaste, folio real matrícula número 086044-000, es propiedad de Shang Gi La de Santa Ana Sociedad Anónima [...]*". A tal efecto, se basó en la certificación de folio 9 del expediente administrativo; folio 7 del mismo legajo y plano catastrado 1042299-20055, y en la ubicación en él, propiamente, en el extremo inferior derecho; asimismo, en la certificación del Registro Público, con referencia a los folios 3 y 4 del citado expediente. Sobre el particular, la objeción del recurrente apunta a cuestionar la ubicación de la parte del inmueble de su representada que se pretende expropiar, por cuanto debe considerarse que los límites del Parque y los 125 metros de la pleamar ordinaria son hacia adentro del mar, en cuyo evento no estaría comprendida en esos linderos y el decreto expropiatorio sería infundado. Sin embargo, se determinó que sí se abarcan zonas terrestres, con lo que el cargo deviene inadmisibile. Además, se ha objetado la ubicación en sí misma, como también las coordenadas, para justificar el casacionista la censura en cuanto a la ubicación del terreno, además de cuestionar el conocimiento de los jueces para interpretar coordenadas en un mapa o sitio concreto. Las inconformidades sobre el tema de la



ubicación las conoció el Juzgado y en ese punto resolvió que la parte actora no acreditó que la finca del partido de Guanacaste, folio real 86044-000 se encuentre fuera de las coordenadas del Parque. En el Considerando XI analizó la determinación de si el bien está dentro de esa área y concluyó, aunque no está aguas adentro, sí está en las aludidas coordenadas, citando a ese propósito la relacionada prueba y motivando sobre esa base. Agregó, como dato de interés: *"No ha aportado la parte actora prueba alguna que desvirtue (sic) el correspondiente plano de catastro, en cuanto a una ubicación en coordenadas geográficas diferentes o que demuestre falsedad en dicho documento o en la certificación dicha. A lo sumo, la parte actora lo que ha aportado es informe experto que señala que las coordenadas geográficas N 255.000 y E 335.050 se encuentra (sic) en una zona de terreno que forma parte de estero o manglar y que en el día de la prueba respectiva, quedó anegada de agua a las 13:20, usándose como referencia un árbol a 3.10 y un poste de corriente eléctrica a 26:72 m [...] más sin demostrar que las coordenadas en donde está ubicada la finca [...] se encuentre fuera de las coordenadas del Parque [...]"*. La representación de la demandante también objetó sobre ese punto al apelar. El Superior rechazó el agravio, no solo avalando el criterio del A quo respecto a que *"... la propiedad de la actora objeto de expropiación se ubica dentro de los linderos del Parque..."*, sino también justificándose, con cita de los artículos 317 del CPC y 103 de la LRJCA, en que la accionante no aportó prueba que contradiga lo establecido. En casación se reitera el combate a esos razonamientos y solamente se alega error de la certificación de SETENA, pero sin explicitarse si se trata de hecho o de

derecho y, en este último caso, como quizá eventualmente podría tipificar, ni siquiera se citan los preceptos sobre el valor de elemento probatorio que se supone mal apreciado. De todas maneras, esa no fue la única prueba que se estimó de relevancia. Mucho menos se establecen probanzas que, a juicio del impugnante, patenten, a ciencia cierta, que ese terreno no está comprendido dentro del Parque. Aunado a ello, la actora ha manifestado que su finca está dentro del Refugio de Vida Silvestre Tamarindo y en la sentencia recurrida se señala: *"Este Tribunal coincide con el criterio del juzgador de primera instancia y estima importante adicionar que la Ley 7524 [...], en su artículo 1 específicamente incluye la zona de la Reserva Silvestre de Tamarindo"*. Incluso, la demandante reitera que la protección de las tortugas baula se logra con la aplicación de ese Refugio, en cuyo caso, más bien se podría desprender de lo expuesto que la finca está dentro del Parque, como así lo estimaron los juzgadores de ambas instancias y, ciertamente, no se ha establecido con contundencia lo contrario. Por lo demás, se debe insistir, el grueso de la censura parte de que al determinarse, a juicio de la casacionista en forma indebida, que sí se incluyen terrenos dentro del Parque, entonces, por lógica quedaría comprendido parcialmente el inmueble de la actora, tal y como ella misma lo indica en el recurso. En esta virtud, los correspondientes agravios deben rechazarse.

XXII.- En el último cargo se expone que la expropiación de la parte del inmueble de su representada es ilegal, porque no es cierto que se encuentre dentro de los límites del Parque. A este respecto, el casacionista objeta que los jueces de ambas instancias se basen en la sentencia 2008-18529 de la Sala Constitucional, ordenando al MINAE



realizar las expropiaciones de las fincas privadas que se encontraban dentro de los límites. Aunque eso es cierto, afirma, no se ordenó específicamente expropiar el fundo de la actora. Por eso, acusa, interpretaron mal ese fallo y se quebrantan los artículos 1 y 2 de la Ley 7524, en los cuales asimismo se apoyan para considerar que los actos son legítimos. No obstante, precisa reiterar, la cita que el A quo y también el Tribunal hacen de la Sala Constitucional, no se agota en la resolución 2008-18529, pues también se mencionan las otras dos. Esta Cámara ya se ha pronunciado sobre esas tres sentencias y cómo aplican como fundamentos de importancia para resolver la presente contienda, sin que proceda reiterar lo expresado en los Considerandos XII a XIX de este fallo.

XXIII.- Al avalar la denegatoria de la demanda en esos extremos que decretó el Juzgado, el Tribunal no vulnera las disposiciones jurídicas que se acusan quebrantadas en lo extenso de la impugnación, ni los preceptos 132 y 158 de la LGAP, pues se desconoce la ilicitud en el contenido de esos actos lo mismos que su invalidez por contrariar el ordenamiento jurídico. Lo expuesto determina que la conducta administrativa adoptada con base en el aludido pronunciamiento de la Procuraduría, manifestada en el Decreto Ejecutivo 33707-MINAE del 14 de febrero de 2007, que declaró de interés público la expropiación parcial del inmueble de la actora; como también en la resolución sin fecha emitida por el Sistema de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía, que le dio curso al referido proceso expropiatorio, y todo lo actuado en este último, no reviste los vicios de nulidad denunciados. Por lo

consiguiente, se impone el rechazo del recurso con sus costas a cargo de la parte promovente (artículo 611 del CPC).

Recurso del demandado

XXIV.- Afirma la representante estatal que la actora apeló del fallo de primera instancia y centró los alegatos en dos agravios. Primero, su discrepancia con la declaratoria de inadmisibilidad de la demanda respecto al dictamen C-444-2005 de la Procuraduría. Segundo, su desacuerdo con el análisis que hizo el A quo respecto a la interpretación de las normas legales que definen los límites terrestres del Parque. La apelación, añade, no contiene ningún reparo en cuanto a la condenatoria en costas e intereses a su cargo. Antes bien, ni siquiera se pide, de modo subsidiario, la exoneración en caso de no acogerse los cargos planteados. Tampoco introdujo, dentro de las manifestaciones deducidas en el escrito de expresión de agravios, una impugnación atinente al principio general de condenatoria al vencido. No obstante lo anterior, denuncia, el Tribunal revocó parcialmente el fallo de primera instancia, con fundamento en un vicio no invocado por la apelante. En este sentido, la exoneró, aún siendo perdidosa, del pago de las costas. En síntesis, señala, incurrió en incongruencia, por extra petita, perjudicando al Estado. Sobre el particular, alega quebranto de los artículos 99, 153, 155 y 565 del Código Procesal Civil (CPC); 24, inciso 1, de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), también de los principios del debido proceso, derecho de defensa y congruencia. El Ad quem, sostiene, atendió un aspecto de la sentencia del Juzgado que la demandante nunca atacó en sus



escritos de apelación y expresión de agravios. En ninguna de las censuras combatió la aplicación del principio general de condena al vencido del canon 221 del CPC. De ambos libelos, de los cuales se limita a transcribir en parte, dada la extensión, destaca lo que constituye los únicos dos aspectos de inconformidad. *"PRIMER MOTIVO: SOBRE LA INADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN CONTRA LA OPINIÓN VINCULANTE 444-2005 de la Procuraduría General de la República (...). SEGUNDO MOTIVO: Mediante la sentencia recurrida el señor Juez entra a conocer una antinomia que no existe, y que deriva de una decisión del legislador de modificar el texto del proyecto de ley que les fue sometido a conocimiento, mediante moción legalmente introducida por el diputado Fournier Origgí y que fue aprobada por unanimidad por todos los legisladores que conformaban la comisión plena que aprobó la Ley. (...)"*. A su juicio, lo que se atacó fue el acogimiento de la defensa de inadmisibilidad por tratarse de actos no susceptibles de impugnación, únicamente, con respecto al dictamen C-444-2005 de la Procuraduría, y en tanto se declaró con lugar la defensa de falta de derecho respecto a las demás pretensiones. Resulta claro, afirma, que en el presente caso el Tribunal introdujo un argumento nuevo, al enmendar el fallo y sentenciar sobre un aspecto que no fue pretendido por la actora. Se conculcan así los susodichos principios, pues se incluyó en el pronunciamiento aquí recurrido un aspecto no reclamado en su oportunidad, lo cual le impidió al Estado ejercer, como corresponde, la respectiva defensa. Cita antecedentes de esta Sala en punto al artículo 565 del CPC, de lo cual resalta que la competencia del Ad quem se ejercerá en función del ruego específico del recurrente.

Este, al expresar las censuras, fundamentando con ello su interés en apelar, delimita el control que se debe llevar a cabo sobre lo decidido por el juez de primera instancia, lo cual corresponde con la tesis moderna que se orienta hacia una apelación limitada, en donde la revisión del primer proceso se realiza con criterios estrictos. Por lo expuesto, sostiene, no existe consonancia entre lo apelado y lo fallado, pues los juzgadores variaron la "*causa petendi*" lesionando el derecho de defensa de su representado. La confrontación entre los agravios de la apelante y lo resuelto por el Tribunal, acota, evidencia el desajuste entre estos dos extremos, y la consecuente violación al principio general de congruencia de las sentencias, como también al debido proceso y al contradictorio. En razón de lo expuesto, enfatiza, se configura la causal del artículo 594, inciso 3, del CPC, y por ello es que se conculcan, por falta de aplicación, los numerales 99, 153, 155 y 565 Ibidem., 24, inciso 10, de la LRJCA, todo ellos, en relación con los preceptos 39 y 41 de la Constitución Política. De haberse aplicado las citadas normas, sintetiza, el fallo se habría limitado a analizar los únicos dos alegatos contenidos en el escrito de expresión de agravios, sin entrar a examinar, de manera oficiosa, el resto de la sentencia. En este sentido, lo que se imponía era la confirmatoria o no de lo apelado. A su juicio, la solicitud de "*condena en costas a cargo del Estado*", no otorga competencia funcional al Superior para entrar a valorar la decisión del Juzgado. Esta referencia tiene lógica, y está pensada, en función del supuesto de que se revirtiera el pronunciamiento del A quo, y se resolviera a favor de la accionante en segunda instancia.



XXV.- Lleva razón la casacionista. La actora, al apelar, limitó sus censuras a los únicos dos motivos que se señalan. De ninguna manera comprendió, dentro de sus agravios, la condenatoria que el Juzgado le impuso de pagar las costas personales y procesales, junto con sus respectivos intereses. Por eso, el Tribunal no debió incursionar en esa temática, mucho menos revocar el pronunciamiento que conocía en alzada sin haber sido objetado el fallo de primera instancia en ese particular. En efecto, de la lectura integral tanto del escrito de apelación que corre de folio 540 a 556, como también del de expresión de agravios que va del folio 583 a 608, es evidente que las argumentaciones de inconformidad de la apelante, respecto de lo resuelto por el A quo, se circunscriben a solo dos reproches. La inadmisibilidad de la demanda en cuanto al extremo de nulidad de la opinión de la Procuraduría, sobre lo cual se acogió la defensa de acto no susceptible de impugnación. Además, el rechazo de las pretensiones de nulidad de la conducta administrativa con la que se dispuso la expropiación parcial de su inmueble, en punto a la procedencia de la excepción de falta de derecho, combatiendo, en esencia, las consideraciones del Juez sobre la temática de la antinomia y la decisión del legislador de modificar el texto del proyecto de ley, mediante moción legalmente introducida y aprobada por unanimidad. Ninguna manifestación de censura apunta hacia la condenatoria en costas. Existe una referencia a este tema, pero no dentro de los reproches del escrito de apelación. Se consigna luego de la formulación de los cargos; inmediatamente después del apartado sobre "*DERECHO*" donde se enlistan varias disposiciones jurídicas. Se indica: "*PETITORIA*" y se solicita, como lógica

consecuencia de acogerse el recurso en punto a las dos inconformidades señaladas, que se revoque la sentencia recurrida, se declare la admisibilidad de la demanda en cuanto a la nulidad de la opinión de la Procuraduría, acogiéndose todos los extremos peticionados, con la declaratoria de nulidad de los tres actos administrativos, y, se condene al Estado al pago de las costas personales y procesales. Lo mismo sucede en el escrito de expresión de agravios. Es decir, nunca se planteó, como agravio, que se modificara la sentencia recurrida para que resolviera sin especial condenatoria en costas. Lo que se hizo fue solo, para el evento de que la impugnación se acogiera, explicitar los mismos extremos petitorios de la demanda, incluyendo la condenatoria en costas al Estado en su condición de parte perdedora.

XXVI.- Cabe subrayar, la Procuraduría presentó un libelo (folios 609 a 611), donde se pronunció sobre la apelación. Entre otras cosas indicó: *"El recurso es antitécnico pues el recurrente expone dos motivos de apelación, pero lejos de exponerlos, se limita a reiterar las apreciaciones por las cuales opina que la demanda debió declararse sin lugar"*. De seguido objeta las consideraciones de la impugnación, sin decir nada sobre el tema de la condenatoria en costas, precisamente, por no haber formado parte de las censuras. Así quedó circunscrito el debate sobre el contenido y extensión de la apelación.

XXVII.- Pese a lo indicado, el órgano de alzada estimó, en el Considerando V del fallo de segunda instancia: *"El actor solicita en su recurso de apelación que se condene en costas al Estado. **El agravio es de recibo y se acoge.** El artículo 221, párrafo*



primero del Código Procesal Civil (en adelante por sus siglas CPC) -supletorio por dispensa del numeral 103 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa- establece la regla general de que el vencido debe asumir el pago de las costas personales y procesales, por el mero hecho de serlo, sin que esto implique que se juzgue que medió mala fe o temeridad al accionar. La excepción a dicha regla es la exención del pago, que solo se puede otorgar cuando se constate -en forma razonada- que media alguna de las causales de exoneración previstas en el numeral 98 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o en el artículo 222 del citado CPC. En el caso, aprecia este Colegio que sí estamos en presencia de las indicadas condiciones, ya que la justificación para exonerar del pago de ambas costas al actor vencido, se deriva de la naturaleza del asunto aquí debatido, en el que se cuestionó el derecho fundamental de propiedad privada frente al interés público de proteger el ambiente y en especial a las tortugas Baulas, lo que ameritó el análisis jurídico del texto de la Ley 7524 respecto a los límites del Parque Nacional Las Baulas (sic) y llevó a la Administración Pública a requerir la opinión legal de la Procuraduría General de la República. Todo lo cual ha (sic) juicio de éste (sic) Tribunal le mereció motivo suficiente a la parte actora para litigar, siendo que tal supuesto se ubica dentro de las causales de ley que permiten la exención en costas. En consecuencia, se revoca el fallo de instancia, únicamente respecto a la condenatoria en costas, para exonerar a la parte perdedora del pago de ellas". En ese mismo sentido se resolvió en el "POR TANTO".

XXVIII.- Es notorio cómo, luego de señalar que la actora solicita se condene en costas al Estado, reconociendo con ello que esa manifestación es, precisamente, una solicitud que, como se dijo responde a la reiteración de los extremos petitorios de la demanda, pero no un cargo, de inmediato afirme: "**El agravio es de recibo y se acoge**". La modificación que hizo del fallo apelado radicó en absolverla, como perdidosa, del pago de ambas costas del proceso. Para ello se basó en las causales de exoneración contempladas en el numeral 98 de la LRJCA y en el canon 222 del CPC, de modo que las circunstancias que valoró, del caso concreto, lo llevaron a concluir. "*...ha (sic) juicio de éste (sic) Tribunal le mereció motivo suficiente a la parte actora para litigar, siendo que tal supuesto se ubica dentro de las causales de ley que permiten la exoneración en costas*". Lo cierto es que la demandante, al apelar, nunca pidió esa exoneración. No alegó que existiesen causales que lo ameritaran, ni basó su recurso en los susodichos preceptos legales dispuestos para ese fin. La sola referencia que hizo en la "*PETITORIA*" del escrito de apelación y del de expresión de agravios, luego de exponer las censuras, donde requirió que se declarara con lugar la demanda, incluyendo la condenatoria en costas al Estado, en modo alguno representa un agravio contra la sentencia del Juzgado, que autorice a modificarla en un punto que no formó parte de la impugnación. En este predicado, se infringieron los artículos 99, 153, 155, 565 del CPC; 24, inciso 1), de la LRJCA, en tanto se resolvió en quebranto del principio de congruencia, por exceso de pronunciamiento que implicó el vicio de extra petita.



XXIX.- Si bien es cierto, el canon 610 del CPC, establece que de proceder el recurso por razones procesales se debe anular la sentencia del Tribunal, a quien se le reenviará el expediente para que dicte nuevo fallo, en la especie, según las particularidades de lo sucedido y en aras del principio de economía procesal, la Sala estima procedente anular el fallo impugnado solo en punto a la exoneración que aplicó en beneficio de la accionante respecto al pago de ambas costas, para mantener el del Juzgado, quien en ese punto la condenó como parte vencida.

POR TANTO

Se declara sin lugar el recurso de la actora, con las costas a su cargo. Se acoge el del Estado. Se anula la sentencia del Tribunal, únicamente, en cuanto exoneró a la demandante de pagar ambas costas proceso, para mantener el pronunciamiento del Juzgado en tanto se las impuso.

Anabelle León Feoli

Luis Guillermo Rivas Loáiciga

Román Solís Zelaya

Óscar Eduardo González Camacho

Carmenmaría Escoto Fernández

FCHINCHILLA