

Repertorio Americano

Nueva época. N° 8, julio-diciembre de 1999

UNIVERSIDAD NACIONAL * Facultad de Filosofía y Letras * **INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS (IDELA)** * Campus Omar Dengo, Heredia, Costa Rica

REPERTORIO AMERICANO. Nueva época, N° 8, julio –diciembre de 1999

147

D O C U M E N T O

REGIMEN JURÍDICO Y

ADMINISTRATIVO

AMBIENTAL EN COSTA RICA

**Alexander Bonilla * Tobías Alberto Meza
Roxana Quirós * Margarita Rojas**

.....

PROLOGO

La evolución de las leyes relacionadas con el ambiente, ha sido en el nivel mundial, hasta hace poco, fragmentaria y esporádica, constituyendo a veces una reacción frente a ciertas necesidades o emergencias, dándose por consiguiente en el ordenamiento jurídico, algunas duplicaciones, e incluso conflictos.

Todo país debe revisar, estudiar y fortalecer su legislación ambiental, así como su capacidad de aplicación. Asimismo, debe proceder a evaluaciones de los ecosistemas, estudios de impacto ambiental y otros mecanismos similares, con el fin de asegurar la incorporación de consideraciones ecológicas en la elaboración de políticas.

Costa Rica, consciente de esa necesidad y considerando el desorden y la proliferación de normas dispersas sobre el ambiente, y siendo una nación preocupada por asegurar un futuro estable a las nuevas generaciones, decidió en el seno de la Asamblea Legislativa, el 5 de marzo de 1987, crear una comisión especial para redactar un proyecto de ley general del ambiente, cuyo coordinador general para con los diferentes subcomités fue uno de los autores de la presente obra, el geógrafo Alexander Bonilla D.

El 5 de junio de 1987, se publicó en **La Gaceta**, el “Anteproyecto de Ley Orgánica del Ambiente en Costa Rica”, donde se prevé una legislación integral que establece las obligaciones del Estado en la conservación del ambiente, así como los derechos del ciudadano respecto a un medio ambiente estable y las correspondientes obligaciones del ciudadano con dicho ambiente.

La presente publicación recoge las leyes y decretos relacionados con el ambiente que se han dictado desde tiempos de la Colonia hasta 1987. Incluye además un aparte de pronunciamientos de la Procuraduría General de la República sobre consultas en materia de recursos naturales. También se incluye una lista de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales relacionadas con el ambiente y su protección.

He de manifestar que los autores merecen el mayor respeto y admiración por su amplia experiencia y dedicación en el campo ambiental. Alexander Bonilla, geógrafo, especialista en la preparación de proyectos ambientales, autor de varias obras y un gran luchador por la conservación de los recursos naturales de Costa Rica. Margarita Rojas, ingeniera forestal, profesional de igual trayectoria en la conservación de nuestro medio ambiente.

De seguro, la obra llena un vacío en los costarricenses, en el conocimiento integral de las normas e instituciones relacionadas con la protección de nuestro ambiente. Nos da pautas concretas para la ejecución del derecho vigente y una perspectiva de las leyes requeridas en el futuro, tanto a nivel nacional como internacional.

M.A. Mayrand Roberto Ríos B.
Decano
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional, Heredia

INTRODUCCIÓN

I PARTE: ASPECTOS GENERALES DE LA REGULACIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN A LA NATURALEZA Y LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL EN COSTA RICA

“En los países en vías de desarrollo,
la mayoría de los problemas del
medio ambiente son causados por el
subdesarrollo mismo”

Dr. Rafael González Ballar
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

I. Generalidades

El problema de la protección de la naturaleza y del medio ambiente en general afecta a todos los países del mundo. Los países materialmente ricos concluyen que el tipo de desarrollo escogido, la industrialización, la sociedad de consumo, son la causa fundamental de la destrucción de su medio ambiente.

Los países del Tercer Mundo (subdesarrollados o en vías de desarrollo) no escapan del problema en cuestión. Y puede afirmarse que en nuestros países la gravedad de la situación es mucho mayor. Ello debido a que para un país en vías de desarrollo el problema debe analizarse tomando en cuenta dos factores: la protección de la naturaleza misma (elementos físicos y bióticos) o como se usa llamarles recursos naturales renovables; y el enfrentamiento a la contaminación ambiental producto del progreso que nos venden los países más industrializados¹.

Es un error creer que las primeras formas de destrucción y explotación de la naturaleza, de la contaminación producto del desarrollo (industrialización), se dieron en los países desarrollados.

Por el contrario, compartimos la opinión de que el estado de su desarrollo de la casi totalidad de la América Latina y de muchas regiones de Asia y África; es la primera manifestación de una forma de explotación y contaminación de nuestras tierras; de degradación económica y degeneración político-social producto del desarrollo de unos pocos países a costa de otros: los nuestros².

-
1. Ver LAULAN, Ives. **Le Tires monde et Penvironnement**, París, P.U.E., 1974, pp.28ss y también BARDE, Jean Philippe y GERELLI, Emilio, **Economie et politique de l'environnement**, París, P.U.F., 1977, pp.60ss.
 2. DE CASTRO, Josué, Pollution N°1 *sous-développement*. e **Courier de L'UNESCO**, enero 1973, pp.20-23.

En el aspecto de la contaminación los países subdesarrollados de nuevo toman parte. Por no señalar más que un ejemplo general e importante, nótese que la fuerza que han adquirido en los países desarrollados las reglamentaciones a las industrias por efecto de la contaminación que ellas causan, han producido los desplazamientos que se notan actualmente de las industrias más contaminantes hacia países donde el costo de la contaminación sea mínimo, no exista legislación protectora ni control adecuado, y por último tener garantizada una mano de obra barata y abundante³.

Es por ello que hicimos alusión anteriormente a que la protección se presenta como un problema de más difícil solución para los países del Tercer Mundo. Existen causas y efectos del subdesarrollo que amenazan negativamente la naturaleza y aumentan la contaminación; como el uso inadecuado y poco científico de la tierra, la urbanización acelerada y desequilibrada de la capital y capitales de provincia, el desequilibrio geográfico en la localización de las industrias y en general de la vida del país⁴. Asimismo, la consiguiente migración del campesino hacia la capital, los tugurios (favelas-ranchitos), la desmedida explotación de nuestros bosques, la extinción de muchas especies de nuestra fauna; todos estos son sólo algunos ejemplos que se agravan por la falta de planificación en las políticas de protección y de una carencia absoluta de visión unitaria para resolver los problemas.

En mucho nuestra actual impotencia para una planificación en materia de protección y conservación (que es lo que nos interesa resaltar), tiene su fundamento en la inadaptación de nuestro país para encontrar una forma equilibrada de desarrollo. Recordemos que nuestro tipo de desarrollo está basado en la relación básica de los países subdesarrollados que nos viene desde la Colonia, a saber: motocultivadores, dependientes económica y tecnológicamente, etc. .

En Costa Rica el régimen jurídico de protección no escapa a la falta de planificación y unidad que debe evitar todo sistema de reglas que verdaderamente vaya dirigido a resolver y comprender el subdesarrollo, la protección a la naturaleza, la lucha contra la contaminación como una unidad en cuanto a soluciones necesarias. Pero sobre todo nos interesa señalar la limitación que se deriva del fundamento conceptual en que descansa

dicho régimen y que no permite dicha concepción y, por tanto, tampoco procura una solución unitaria del problema.

3. LAULAN, **op. cit.**, pp.100-101 y DENGO, Jorge M. *La Costa Rica del año 2000*, simposio, 1976. Dpto. de Publicaciones del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, pp.545-546. Ver PEARSON, Charles, **Incidents de mesures de protection de Penvironnement prises par les Etats Unis de l'Amérique sur le commerce et les investissements des pays en développement, ONU, doc, 1976, pp. 36ss.**
4. De los 7000 km² desarrollados de nuestro país (entre Paraíso y Grecia) el 70% al 95% de profesionales, 70% de la industria, 64% de la actividad comercial, 80% de las inversiones para la habitación, 75% de la actividad bancaria y el 90% de la educación superior, se localizan en esta área. *La Costa Rica del año 2000*, simposio citado, pp. 226-230 y también PAIX, Catherine, **Tires Monde**, 1972, T, XIII, pp. 269-308.

II. Normativa costarricense de conservación y de lucha contra la contaminación como límite a una verdadera protección

Costa Rica posee legislación para la protección de la naturaleza y la lucha contra la contaminación ambiental.

A nivel constitucional no existe una norma que nos permita identificar en forma certera la voluntad del constituyente a admitir un derecho popular a reclamar o una obligación del Estado a garantizar una naturaleza y un medio ambiente adecuados⁵.

El régimen jurídico de protección en nuestro país ha sido estructurado a través de leyes y decretos, que han venido por lo general a llenar un vacío inmediato en la protección.

Para brevedad en el análisis diremos que se pueden concretar grandes dominios de protección:

1. El primero comprende la protección de la naturaleza vegetal, en donde hemos incluido la protección de suelos y agua. El segundo, la vida silvestre, pesca y caza. El tercero, la lucha contra la contaminación. Por último, está la protección de los recursos naturales renovables. Debe advertirse que las características de estos últimos, no todos los análisis del derecho en esta materia las incluyen en sus análisis.

La protección de la naturaleza, es sobre todo dominio del poder central, asimismo la lucha contra la contaminación ambiental. La primera es competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la segunda del Ministerio de Salud.

En forma directa son la Dirección General Forestal y el Servicio de Parques Nacionales, a través de sus diferentes departamentos, las que tienen a su cargo la gestión sobre la naturaleza vegetal⁶.

5. En el mundo son pocos los países que han consagrado en sus constituciones una regulación concreta. Solamente Bulgaria en su Constitución del 8 de mayo de 1971; Polonia en el art. 12 de la Constitución del 24 de febrero de 1976; Portugal en el art. 66 de la Constitución del 7 de octubre de 1977; Rusia en el art. 12 de la Constitución del 7 de octubre de 1977; la última es la española en el art. 41 de la reciente Constitución de

1978. Ver **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, set-oct., 1978, pp. 157-164.

6. Ver arts. 2 y 7 de la Ley Forestal N° 4465 del 25 de noviembre de 1969 y arts. 3 y 7 del Reglamento de dicha Ley N° 2923-A del 22 de enero de 1973. Ver Decreto de creación del Servicio de Parques Nacionales.

La Ley Forestal y su respectivo reglamento⁷ son los que en forma directa vienen a regular principalmente la protección del mundo vegetal. Asimismo es necesario citar si se quiere la Ley de Reforestación⁸, y su Reglamento⁹. Debemos aclarar lo que se dice en forma directa, pues en nuestra legislación es dicha normativa la única que posee reglas para lograr de manera específica la protección, ya sea de un bosque (sometiéndolo al régimen forestal, art. 6 Ley Forestal y 85 del Reglamento) o de la flora propia de nuestro país, a través de la creación de una reserva biológica, una zona de protección o un parque nacional¹⁰.

Y además es necesario admitir que en una forma indirecta la naturaleza vegetal es protegida por medio de otras leyes y decretos que no tienen por objetivo fundamental dicha protección. Sin embargo, por la relación de unidad que caracteriza la naturaleza, al querer regular aspectos relacionados con un elemento de la misma, se consagra una regulación para los otros.

Así lo encontramos en la Ley de Aguas¹¹ de 1942; la ya reformada Ley de Construcción¹²; la Ley de Sanidad Vegetal¹³, la Ley del ITCO¹⁴, la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre¹⁵ y su Reglamento¹⁶.

Hemos incluido en este primer grupo de normas, las relaciones con la protección y conservación de suelos y aguas, debido a que en nuestra legislación su conservación se ha realizado a través de la protección de los bosques, principalmente siembra de árboles frutales¹⁷ y evitando la deforestación en cuencas hidrográficas en los alrededores de manantiales¹⁸.

Las Leyes que directamente han venido a regular dichos elementos son la Ley de Conservación de Suelos y Aguas¹⁹, que otorga competencia al Ministerio de Agricultura y Ganadería, y también puede incluirse la Ley de Aguas de 1942²⁰.

7. **Op. cit.** Ver: arts. 1,2 incs., a,b,g, i, 3,4,89,97; del Reglamento, arts. 2,3,4,5,100.

8. Ley N° 6184-A del 29 de noviembre de 1977.

9. Regl. N° 8554-A del 5 de mayo de 1978.

10. Ley Forestal citada, arts. 18,74, 84; del Regl. Arts. 36, 97.

11. Ley N° 276 del 26 de agosto de 1942, ver arts. 13, 16, 145, 146, 148, 150, 154, 155.

12. Ley N° 833 del 2 de noviembre de 1949, arts. 37,38,71.

13. Ley N° 4295 del 17 de diciembre de 1968, referida por la N° 6248 del 2 de mayo de 1978, arts. 2,5,32,52.

14. Ley N° 2825 del 14 de octubre de 1961, art. 1 incs. 4, 41, 87.

15. Ley N° 6043 del 2 de marzo de 1977, arts. 1,12,17,22,34.

16. Regl. 7841-P del 16 de diciembre de 1977, arts. 1,12,17,22,34.

17. La ley más antigua que hemos podido encontrar dirigida a la conservación de las fuentes de agua declarándolas inalienables, Ley N° 58 del 30 de julio de 1887; ver también Ley N° 65 del 30 de julio de 1888; ver sobre obligación de siembra de árboles frutales Ley N°17 del 25 de junio de 1930, Regl. N° 1 del 16 de mayo de 1933, y Ley N° 63 del 16 de junio de 1923.
 18. Ver arts. 145 al 156 de Ley de Aguas citada; art. 2 ince. C, 83, 84,85 de Ley Forestal citada y arts. 45, 97 incs b, c, 100 del reglamento de dicha ley.
 19. Ley N° 1540 del 7 de marzo de 1953.
 20. Ya citada, arts. 13, 57, 162, 166.
2. En el segundo dominio de normas encontramos la protección de la fauna silvestre, pesca y caza.

Es la Dirección General de Recursos Pesqueros y Vida Silvestre²¹ del MAG la que en forma directa puede intervenir en la protección. La Ley de Conservación de la Fauna Silvestre y su Reglamento²² han regulado directamente los aspectos fundamentales. Dicha normativa ha sido la que ha declarado de interés público la conservación de la fauna; las zonas reservadas a refugio de animales, los derechos de caza y permisos así como aspectos más específicos, el tipo de armas, etc. .

Sin embargo, son bastantes los decretos que han venido a ampliar dicha protección. Por ejemplo, especificando el número máximo de especies que cazar por temporada²³, el tipo de armas (calibre) que pueden utilizarse²⁴ y decretos que vienen a proteger distintas especies de animales prohibiendo su caza²⁵.

En relación con la caza y pesca marítima están la Ley N° 190 del 28 de setiembre de 1948 y su reglamento²⁶.

De una manera indirecta existen normas para la protección en la Ley de Sanidad Animal²⁷.

3. El tercer dominio de normas concierne sobre todo a la lucha contra la contaminación ambiental.

Es el Ministerio de Salud por medio de la División de Saneamiento Ambiental²⁸ el que debe hacer cumplir las normas en cuestión. La Ley General de Salud²⁹ es la que contiene la normativa para la lucha contra la contaminación, principalmente el título III referido a “Los deberes de las personas para la conservación y acondicionamiento del ambiente y de las restricciones a que quedan sujetas en sus actividades en beneficio de su preservación”. El propósito es prohibir cualquier “acción, práctica u operación que deteriore el medio ambiente natural o que alterando la composición o característica intrínsecas de sus elementos básicos, especialmente el aire, el agua y el suelo, produzcan una disminución de su calidad y estética, haga tales bienes inservibles para algunos de los usos a que están destinados³⁰”.

21. Decreto creador N° 4619 del 4 de marzo de 1975.

22. Ley N° 4551 del 15 de abril de 1970; dicha Ley reformó la 2790 del 20 de julio de 1961 y el reglamento todavía vigente N° 3 del 11 de julio de 1962.

23. Decreto N° 5958-A y 5959-A del 4 de mayo de 1976.

24. Decreto N° 3 del 19 de enero, referido por reglamento citado del 11 de julio de 1962.

25. Del Quetzal, decreto N° 9 del 30 de julio de 1958; gavilanes y águilas. Águila pescadora, halcones y caracaras, dec. N° 5906-A del 13 de abril de 1976; ardillas scirus y microsciurus, dec. N° 5906-A del 26 de marzo de 1976.

26. Decreto Ley N° 363 del 11 de enero de 1949.
27. Ley N° 6243 del 8 de mayo de 1978; ver arts. 23 al 32.
28. Ley Orgánica del Ministerio de Salud N° 5412 del 11 de diciembre de 1973, art. 3.
29. Ley 5395 del 30 de octubre de 1973, ver sobre todo arts. 72, 148, 195, 246, 248 y del 262 al 336.
30. **Op. cit.**, art. 263.

Y es preciso agregar que dicha Ley es la única que en forma directa y específica pretende la protección de los elementos de la naturaleza y del medio ambiente, desde un punto de vista cualitativo. El Código Sanitario, que en un tiempo fue la base en algunos aspectos de la lucha contra la contaminación³¹, dejaba de lado bastantes aspectos que deberían tener una regulación.

El criterio de protección cualitativa que destacamos anteriormente, lo encontramos sobre todo en la legislación más reciente³², debido a que en la legislación que hemos venido citando –nos referimos a la Ley de Aguas de 1942, Ley de Suelos y Aguas, etc.- la naturaleza es protegida desde un punto de vista más cuantitativo³³ que cualitativo.

La legislación que hemos citado constituye en Costa Rica la normativa esencial sobre la que se pretende lograr una protección adecuada. Sin embargo, en nuestro criterio la legislación descansa sobre un fundamento conceptual parcial. Es decir, concibe un aspecto limitado de la relación del hombre con la naturaleza y el medio ambiente. Dicho fundamento consiste en creer que el medio ambiente constituye un conjunto de elementos materiales (físicos o bióticos), actuando continuamente los unos sobre los otros y que simplemente merecen nuestra protección.

Esta forma de concebir las relaciones que se pueden establecer entre el hombre y su medio es limitada y peligrosa. Sobre todo, que en dichas formas de relación, el hombre siempre ha llevado en su mente la idea de dominación y explotación, por sobre cualquier otro sistema posible de relaciones.

Es por ello que el contenido de la legislación se ha limitado a “la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos como la tierra, el agua, la flora y la fauna, el bosque y a la protección del medio ambiente rural en tanto necesario a la conservación de la vida y la producción de la agricultura”, evitando que el hombre por contaminación del agua, pesticidas, destruya el adecuado equilibrio ecológico³⁴.

31. Decreto Ley N° 809 del 2 de noviembre, ver arts. 30 ince. E, 163, 169, 253 al 275, 281, 290, 292 al 301.

32. Ver sobre todo los cambios en las reformas a Ley de Sanidad Vegetal, supra nota 13; y Ley de Sanidad Animal, nota 27 y el Decreto N° 6114-SSPS-A del 6 de diciembre 1979, art. 2.

33. En Ley de Aguas ver todo el cap. IX. Arts. 145 al 159 para la protección cuantitativa en tanto que para la protección cualitativa arts. 32, 57, 64; de la Ley de Suelos y Aguas, ver arts. 2,5,6,8.

34. Opinión del grupo de consejeros en Derecho Agrario para la América Latina, citada por BARAHONA, Rodrigo, en el texto de la relación presentada a la Comisión de “Recursos Naturales” durante las segundas jornadas italo-latinoamericanas de derecho comparado (San José, Universidad de Costa Rica, 6-9 setiembre 1977) publicada en **Revista de Diritto Agrario**, N° 4, 1977, pp. 677-678.

En nuestro criterio es necesario tener una visión más amplia de las relaciones entre hombre y naturaleza, y que se comprenda que la misma debe tener puntos de regulación en los siguientes aspectos, por no dar más que unos ejemplos:

- 1- La falta de unidad con la que se concibe la naturaleza. Es decir, se protegen los elementos en forma aislada unos de otros, con legislación dispersa.
- 2- El aspecto estético cultural. Un paisaje o una vista agradable al espíritu del hombre (casi olvidadas en nuestra legislación) son también formaciones de la naturaleza que deben protegerse.
- 3- La naturaleza se puede y debe proteger también en los espacios urbanos. El hombre, mediante la construcción de monumentos históricos o de la arquitectura de las construcciones urbanas que constituyen su medio ambiente de todos los días, va dejando su huella junto a la naturaleza.
- 4- El fenómeno de la urbanización moderna, sobre todo en las zonas más pobladas, debe tomar en cuenta la necesidad de la protección de los espacios verdes, comprendiendo el beneficio que una porción de naturaleza puede traer en aquellos lugares donde se da un desequilibrio en la localización de las industrias y el establecimiento creciente de la población.

Los argumentos dados al fundamento conceptual erróneo están en la base de nuestro régimen jurídico de protección, y derivado de ello mismo la falta de unidad que posee la normativa en cuestión para concebir la naturaleza como un todo. Asimismo, la especificidad de su protección debido al subdesarrollo nos permite afirmar que, en tanto dicho fundamento siga constituyendo la base sobre la que se conciben las relaciones hombre-medio, nuestro régimen jurídico es y será un límite más que una real posibilidad de protección.

Cada pueblo deberá escoger, sin presiones de ningún tipo, la mejor vía hacia el desarrollo, pero un país subdesarrollado no puede darse el lujo de permitir que lo exploten, o de explotar la naturaleza, sin un régimen jurídico adecuado para lograr un equilibrio entre el hecho de servirse de la misma logrando al mismo tiempo su protección.

En un análisis correcto que permita soluciones correctas, es necesario considerar el impacto total que el hombre y su cultura producen sobre su medio y, en el caso de un país subdesarrollado, se den problemas de protección de un sistema de producción que no pueden resolverse con recetas venidas del exterior³⁵.

35. Ver el artículo de SCOTT, Paradise, *La relación del hombre con la naturaleza*, en donde se pone de manifiesto el contenido de una forma de pensamiento que predominó en Norteamérica en relación con el medio ambiente y que se impone en nuestros países de América mediante 7 postulados:

- 1- “El hombre es el origen de todo valor”
- 2- “El Universo existe solamente para el uso del hombre”
- 3- “El propósito primario del hombre es producir y consumir”
- 4- “Los recursos naturales son limitados”
- 5- “La producción y el consumo deben aumentar perpetuamente”
- 6- “El hombre no necesita adaptarse al ambiente natural ya que él lo puede adaptar a sus propias necesidades”
- 7- Una función del Estado consiste en ayudar a individuos y corporaciones a explotar el medio ambiente natural ya que lo puede adaptar a sus propias necesidades y crecer en poder, en riqueza. En informe semestral julio-diciembre 1972, del Instituto Geográfico Nacional (MOPT), p. 27.

El nuevo fundamento que se propone como solución para una posible legislación para la protección, concibe una visión amplia del conjunto de relaciones del hombre y la naturaleza teniendo en mente el estado de subdesarrollo. No es un simple conjunto de elementos naturales que se interrelacionan entre ellos y que necesitan de nuestra protección “in abstracto”. Dicho fundamento conceptual va más allá y pretende que dicho conjunto de relaciones necesariamente englobe “aspectos biológicos, psicológicos, económicos y culturales, todos legados en la misma trama de una dinámica ecológica en constante transformación”³⁶.

Para terminar, consideramos que Costa Rica necesita una ley para la protección de la naturaleza y lucha contra la contaminación ambiental.

II PARTE: Algunos Problemas prácticos derivados de la regulación actual y recomendaciones

I. Consideraciones generales

Se hace necesaria la Introducción general precisamente sobre aspectos generales del Derecho Ambiental como rama naciente del Derecho Público, lanzando ideas sobre los progresos y regulaciones más recientes en cada una de las ramas del Derecho Público en nuestro país.

Pero creemos necesario exponer dos aspectos más concretos sobre nuestro sistema jurídico de protección del medio ambiente. Es así que en un segundo punto analizaremos aspectos de la organización administrativa, y en un tercer punto aspectos relacionados con la diversidad de normas jurídicas sobre la protección del medio ambiente. A lo largo de la protección del medio ambiente. A lo largo del análisis nos permitiremos proponer varias recomendaciones.

Hemos dicho anteriormente que el Derecho Ambiental surge como producto necesario del desarrollo industrial acelerado, del progreso y cambio mal planificado, sobre todo en las sociedades capitalistas³⁷. Y es precisamente en los últimos 10 ó 15 años que dicha legislación comienza a hacerse necesaria especialmente para nuestras sociedades de consumo que ya sienten que el equilibrio de la naturaleza se hace cada vez más difícil lograrlo y que de ese equilibrio depende la supervivencia del hombre.

36. Josué de Castro. *Op. cit.*, p.20

37. En las sociedades socialistas tienen problemas de contaminación. Sin embargo, en dichos países han logrado combatir de una forma más rápida el problema, al integrar dentro de todo el plan general de planificación de la economía, el medio ambiente no solo como elemento que contribuye al desarrollo del país, sino como un fin en sí mismo, evitando al máximo los perjuicios posibles derivados de la contaminación.

Es preciso al mismo tiempo advertir que creemos necesario llamar la atención sobre ciertas diferencias entre el derecho del medio ambiente que se hace necesario a un país desarrollado y a un país subdesarrollado como el nuestro. Para los países desarrollados dicho derecho se ha reducido casi exclusivamente a la solución del problema ecológico y a la lucha contra la contaminación. Nótese que para efectos de lograr una posible sistematización más adecuada del Derecho Ambiental se protege sobre todo: la biosfera y la naturaleza en su sentido restringido, es decir, la flora y la fauna de los diversos ecosistemas a través del desarrollo de un programa de Parques Nacionales y de Reservas análogos, así como la lucha contra la contaminación que pueda afectar los elementos de la naturaleza, producto de una excesiva contaminación.

Por el contrario, es preciso que nuestros países subdesarrollados valoren en su Derecho ambiental, además de la biosfera y de la naturaleza en el sentido restringido, los elementos de la naturaleza en su sentido más amplio, es decir, aquellos que son necesarios a la satisfacción de las necesidades fundamentales del hombre como los cultivos, la ganadería y los recursos no renovables (minerales, etc.). Y sobre todo comprender dentro del mismo aquellas condiciones materiales de la vida que contribuyen a mejorar la salud logrando un saneamiento de ciertas áreas que solo contribuyen a formar focos de enfermedad (tugurios, caseríos con falta de condiciones mínimas de higiene, etc.), propias en especial de países subdesarrollados, y que todo esto se reúna dentro de una política integral de lucha contra la contaminación, acompañada de una educación sobre el medio ambiente.

Es necesario que el Derecho Ambiental en nuestros países se conciba de esta forma, ya que de la protección de los elementos de la naturaleza en su forma más amplia (si se quiere hablaremos de recursos naturales renovables y no renovables) depende el desarrollo de nuestro país.

Es decir, nuestro desarrollo depende de estos recursos naturales, y esto no es tan evidente en las sociedades desarrolladas, por el grado de industrialización alcanzado. En nuestra sociedad el desarrollo económico y social positivo es indispensable para tratar de alcanzar un medio ambiente propicio. Se hace necesario que los factores económicos sean analizados en equilibrio con los procesos ecológicos.

En Costa Rica y en la mayoría de los países cuyo derecho es de origen romano, el Derecho Ambiental ha surgido como normas propias del Derecho Público. Las disposiciones que se podían encontrar en los Códigos Civiles (por ejemplo en Costa Rica en relación con la caza y la pesca) han sido derogadas o superadas en cuanto al sentido que las mismas tenían, es decir, tutelar estos dos actos cuando se pretendía realizarlos en terreno ajeno, por el problema que presentaba el hecho de quién era el dueño de la pieza cazada.

Es el Derecho Público, y así lo ha sido debido a que en realidad la protección es tan grave e importante que implica que el cumplimiento del Derecho Ambiental sólo puede lograrse por el Estado haciendo uso de sus potestades públicas; de fondos públicos por los gastos que implican ciertas operaciones y por el interés público o general que ello conlleva.

II. El Derecho público y el medio ambiente en Costa Rica

Recordemos que tradicionalmente al Derecho público se le concibe formado por cuatro ramas: la del Derecho Financiero (1), la del Derecho Constitucional (2), la del Derecho Internacional (3) y la del Derecho Administrativo (4). Para efectos de explicación vamos a ver cómo está Costa Rica en cada uno de estos terrenos en relación con el Derecho Ambiental.

1. En el Derecho Financiero

En Costa Rica no existen estudios profundos sobre la relación de entradas y gastos en lo que se refiere a los fondos que la legislación ha creado para resolver, sobre todo, los problemas en el sector de los espacios naturales de protección (Parques Nacionales, Reservas Forestales y Zonas de Protección) y en lo que respecta a las Reservas Forestales y Reservas Nacionales.

Tenemos ya el Fondo de Parques Nacionales por Ley N° 5417 del 12 de noviembre de 1973, la adición a esta Ley del Fondo por Ley N° 5642 del 9 de diciembre de 1974, y el empréstito para financiar el desarrollo del Parque Nacional Volcán Irazú, Ley N° 6246 del 2 de mayo de 1978; también la emisión de bonos pro parques nacionales Ley N° 6236 de 2 de mayo de 1978. Además de todo aquello relacionado con multas, timbres, derechos de entrada a ciertos Parques Nacionales, así como asignaciones dadas por el Presupuesto General de la República, el producto de derechos por explotación de productos secundarios del bosque (carbón vegetal, etc.), las contribuciones voluntarias, legados y donativos (art. 32 de la Ley Forestal).

Estos estudios de Derecho Financiero del Medio Ambiente son necesarios para tratar de solucionar, por ejemplo, los problemas de mantenimiento de Parques Nacionales y otras reservas, así como los efectos negativos de la deforestación, son insuficientes.

Creemos que podría lanzarse la idea de que debe pagar quien deforesta y extenderlo también a que pague quien contamine. Es decir, no se trata del pago de derechos por explotación, sino de aquel que deforeste más allá de cierta superficie que sería fijada de antemano y lo mismo con la contaminación; de esta forma se grava al contaminador que sobrepasa ciertos límites de contaminación considerados realmente perjudiciales para la naturaleza y establecidos previamente. Ambas entradas servirían para resolver los costos que la descontaminación y reforestación dejan a la sociedad, por supuesto con las adaptaciones para casos especiales (campesino que foresta, etc.).

2. En el derecho constitucional del medio ambiente

Costa Rica no tiene a nivel constitucional ninguna reforma que pudiera permitirnos admitir la voluntad del legislador de consagrar un principio y a la vez un derecho de los administrados a exigir un medio ambiente propicio³⁸.

38. Ver supra, nota 5. En lo que se refiere al art. 6, en relación con la zona de mar patrimonial y territorial y al hablarse en el artículo de una jurisdicción especial, se habla de protección, conservación y explotación excesiva de los recursos naturales. El art. 121, inc. 14, habla de recursos naturales renovables y no renovables y su explotación.

Pero en realidad no se habla de un derecho o de una obligación de los Poderes Públicos de garantizar un medio ambiente propicio

A nadie escapa la importancia que puede tener una norma que estuviera consagrada constitucionalmente, y como principio y derecho para la protección del Medio Ambiente. En este sentido, se podría recomendar que en la próxima asamblea constituyente pudiera convocarse se discutiera la necesidad de consagrar en Costa Rica un artículo que podría decir: “Se garantiza a todos los habitantes del país el derecho a disfrutar un medio ambiente propicio y ecológicamente equilibrado. Los poderes públicos deberán garantizar una utilización racional de los recursos naturales y la protección y mejoramiento del medio ambiente”.

3. En el derecho internacional del medio ambiente

Es preciso decir que es la rama del Derecho Público del Medio Ambiente donde, en nuestro criterio, se han hecho más esfuerzos para regular los diversos aspectos que se relacionan con la naturaleza y el medio ambiente.

En los últimos años ha sido a través de los diversos organismos internacionales y reuniones entre países que se ha desplegado un esfuerzo inmediato para el medio ambiente. Para dar dos ejes: tienen gran importancia las conclusiones de la Conferencia sobre la Biosfera de 1968, reunida a petición de la UNESCO y donde participaron la OMS, Programa Biológico Mundial, FAO, AIEA. Luego está la Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente reunida en Estocolmo en 1972 y de donde salió una declaración de principios importantes para los países subdesarrollados.

Pero lo más notable es la cantidad de tratados internacionales que han entrado en vigor. Hasta el momento existen aproximadamente 59 tratados en diversos dominios de la protección: empezando en orden cronológico y para dar no más algunos ejemplos preferentemente de aquellos firmados y ratificados por nuestro país.

La Convención para la Protección de la Fauna y la Flora en su estado natural, fue adoptada el 8 de noviembre de 1933, en Londres y entró en vigencia el 14 de enero de 1936, sobre todo para África.

La Convención para la Protección de la Flora y la Fauna y de las Bellezas Panorámicas Naturales de los países de América, del 12 de octubre de 1940, entró en vigor en el nivel internacional el 30 de abril de 1942, y ésta fue ratificada por Costa Rica por Ley N° 3763 del 19 de octubre de 1966.

La Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena, del 2 de diciembre de 1946, entró en vigor en el nivel internacional el 10 de noviembre de 1948. Costa Rica lo ratificó por Ley N° 6591 en **La Gaceta** del 24 de agosto de 1981.

La Convención Internacional sobre la Pesca en el Atlántico del Noroeste, del 8 de febrero de 1949, entró en vigor en el nivel internacional el 3 de julio de 1950.

La Convención Internacional para la Protección de los Vegetales del 6 de diciembre de 1951, entró en vigor el 3 de abril de 1952 y fue firmada en Costa Rica el 23 de julio de 1973.

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora amenazadas, fue adoptada el 3 de marzo de 1973 en Washington y entró en vigor el 1 de

julio de 1975; Costa Rica firmó el 3 de marzo de 1973 y lo ratificó por Ley N° 5606 el 30 de octubre de 1974.

La Convención sobre la Plataforma Continental adoptada el 29 de abril de 1958 en Ginebra, entró en vigor el 10 de junio de 1964, ratificada por nuestro país por Ley N° 4936 del 28 de diciembre de 1971.

La Convención sobre la Alta Mar, adoptada el 29 de abril de 1958 en Ginebra, entró en vigor el 30 de setiembre de 1962. Costa Rica la ratificó por Ley N° 4940 del 23 de diciembre de 1971.

La Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos en Alta Mar, adoptada el 29 de abril de 1968 en Ginebra, entró en vigor el 20 de marzo de 1966. Costa Rica la ratificó por Ley N° 5032 del 27 de julio de 1972.

La Convención sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, adoptada el 29 de diciembre de 1972, Costa Rica la ratificó por Ley N° 5566 del 26 de agosto de 1974.

En relación con una forma de precaución y protección indirecta.

La Convención o Tratado sobre Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción en Masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, ratificada por Costa Rica por Ley N° 6361 del 5 de agosto de 1979.

El Tratado que prohíbe los ensayos de armas nucleares en la atmósfera, en el espacio extraatmosférico y bajo el agua, adoptada en Moscú el 5 de agosto de 1963 y vigente desde el 10 de julio de 1967.

El Acuerdo entre Costa Rica y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardias en relación con el Tratado de Prescripción de Armas Nucleares.

El Tratado Latinoamericano para Prohibición de las Armas Nucleares ratificado por Ley N° 4369 de 3 de agosto de 1969³⁹.

En lo que respecta al derecho administrativo, como otra de las ramas del Derecho Público, su análisis debe hacerse sobre todo en relación con la organización administrativa, por lo cual lo dejaremos para el siguiente punto de la Organización Administrativa.

De una manera más concreta vale señalar dos características de nuestro ordenamiento jurídico, estrechamente relacionadas con el derecho público de la protección al medio ambiente, que nos parecen negativas y sugerir a raíz de ellas algunas soluciones que poco se han discutido en Costa Rica. Se trata de la organización administrativa desordenada y con duplicidad de esfuerzos en sus iniciativas, y la diversidad de normas jurídicas para la protección del medio ambiente.

39. En la preparación existen varios tratados, por ejemplo: La Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza (UICN) tiene un proyecto de convención sobre la conservación de las aves migratorias de fauna salvaje. Existe también un proyecto de convención europea para la protección de los usos internacionales contra la contaminación. La ONU con su Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUE) tiene un proyecto regional en relación con el medio marino y la contaminación en Kuwait. Un acontecimiento importante al derecho internacional del medio ambiente es que se llegó en la tercera sesión de la Conferencia sobre el Derecho del Mar (celebrada en Ginebra del 28 de marzo al 27 de abril, y en New York del 11 de julio al 29 de agosto, ambas en 1979) a unificar la protección del medio marino por contaminación, con los demás tratados que existían sobre el mar pero en aspectos técnicos (ejemplo Mar Territorial, Zona Contigua, Plataforma Continental). Lo más

importante es que se pretende dar un nuevo “status” a los espacios oceánicos tomando en cuenta ambos aspectos.

III. La organización administrativa

La primera constatación que nos preocupa al analizar la organización administrativa de Costa Rica es la concentración de las potestades de decisión para la protección de la naturaleza y el medio ambiente en la Administración Pública Central, es decir, sobre todo en el Poder Ejecutivo.

Este fenómeno lo encontramos en lo que se refiere a la Protección de la Naturaleza desde el punto de vista cuantitativo, es decir, en lo que se refiere a la protección de los Grandes Espacios de Protección como los Parques Nacionales, Reservas Biológicas y Zonas de Protección que está concentrada en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. En lo que se refiere a la protección de la naturaleza desde el punto de vista cualitativo, es decir, el aspecto que incluye la lucha contra la contaminación, están concentrados en el Ministerio de Salud. Y en lo que refiere a la protección y explotación de los recursos naturales no renovables, sobre todo en el Ministerio de Industria, Energía y Minas⁴⁰.

Como ejemplo veamos lo que ocurre con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el cual tiene concentrados:

- a- La protección de suelos y aguas, competencia otorgada por Ley N° 1540 del 7 de marzo de 1953.
 - b- La Dirección Forestal, protección y explotación de Reservas Forestales y Reservas Nacionales.
 - c- El Servicio de Parques Nacionales, por Ley N° 6034 del 17 de agosto de 1977, que le dio el “Status” de servicio y con la atribución sobre todo lo relacionado con Parques Nacionales, Reservas Biológicas y Zonas de Protección.
 - d- La Dirección de Recursos Pesqueros y Vida Silvestre, creada por Decreto N° 4619 del 4 de mayo de 1975 y que tiene en atribución lo relacionado con la flora y la fauna, la pesca y caza marítimas.
 - e- La Dirección General de la Higiene Vegetal, por Ley N° 6248 del 12 de mayo de 1978, cuyas atribuciones se relacionan con los aspectos fitosanitarios.
 - f- El Instituto Meteorológico Nacional por Ley N° 5222 del 26 de junio de 1973. Se previó en principio como organismo técnico especializado que se suponía debía participar en labores dirigidas a la depuración ambiental y la existencia de un departamento de Climatología y conservación del medio ambiente (ver artículo 3, inciso p).
-

40. De acuerdo con la Ley 6812 del 14 de setiembre de 1982, aparece la reforma al Poder Ejecutivo; de acuerdo con la misma estaría concentrada en dicho Ministerio, ver el art. 5, Alcance 28 a **La Gaceta**, 181 del 21 de setiembre de 1982.

Otra constatación que a pesar de que las instituciones descentralizadas han sido relegadas en la toma de decisiones para la protección, existe una serie de atribuciones que se les han otorgado por ley de creación o por ley orgánica que se convierten en decorativas o solo contribuyen a aumentar la duplicidad de funciones de un organismo u otro. Veamos ejemplos:

EL ITCO (hoy IDA)

Se dice que en los proyectos de colonización se deberán considerar antes que nada la protección de los bosques, los suelos y las aguas, así como la búsqueda de los medios necesarios a una mejor protección de la fauna salvaje (artículo 87 de la Ley de ITCO).

Luego, contribuir a la conservación y uso adecuados de las reservas de recursos naturales (artículo 1, inciso 4; y se repite en el artículo 30 inciso 24).

EL ICAA

Por Ley 5916 que reforma la 2726 de 1961 y la 3668 de 1966, nótese que se habla de financiar la conservación, ampliación y control de los bosques que sirvan para mantener las fuentes de agua (artículo 22 de la ley). Se habla también del control de la contaminación del agua en las cuencas hidrográficas.

EL SENAS

Artículo 3 de la Ley N° 5438. Se habla de la calidad química de las aguas subterráneas, así como su protección y la lucha contra las condiciones que provocan su contaminación.

EL ICE

Decreto Ley 449 del 8 de abril de 1949 en su artículo 2^{do.}, inciso d), donde se habla de procurar la utilización racional de los recursos naturales y de terminar con la explotación destructiva y desperdiciada de los mismos. En el inciso C) se habla de conservar y defender los recursos hidráulicos del país, protegiendo las cuencas, las fuentes y los cauces de los ríos y corrientes de agua.

EL ICT

De acuerdo con el artículo 5 inciso e) de su Ley Orgánica, está obligando a proteger los lugares de belleza natural o importancia científica conservándolos intactos y preservando en su propio ambiente la flora y la fauna autóctonas.

Las Municipalidades

De acuerdo con el Código Municipal en artículo 4, inciso 7) se habla de establecer una política general que incluya adecuados programas de parques, jardines; se entiende la necesidad de proteger los recursos naturales de todo orden (se habla de cuencas

hidrográficas, bosques, fauna silvestre mediante el establecimiento de parques nacionales, reservas forestales, etc.).

El inciso 8) por vía de fomento del turismo estipula la protección de las bellezas naturales, uso y explotación de lagos, islas, playas.

Tenemos dos observaciones:

- a- Lo delicado del problema es que se continúan creando pequeñas oficinas o entidades que lo único que logran es una mayor duplicidad de atribuciones y de acciones. Por ejemplo: El Decreto 6285-P del 24 de agosto de 1976, en su artículo 3 establece una Unidad Técnica adscrita de la oficina de Planificación Nacional creada en relación con el programa para la investigación de los Recursos Naturales. Y aún más, para coordinar el programa en cuestión se crea un Consejo Técnico integrado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Instituto de Tierras y Colonización, Instituto Costarricense de Electricidad, SENAS y OFIPLAN.
- b- A la mayoría de los organismos que tienen que ver con la protección en el Poder Central les falta voluntad política y el presupuesto y, lo peor, se ven coartados para cumplir con la legislación que los capacita para intervenir directamente por la falta de un criterio unitario de eficacia.

Por el lado de las instituciones descentralizadas, ya la intervención del poder central por vía de las presidencias ejecutivas imposibilita que las pocas atribuciones de participación e intervención se vean muchas veces también disminuidas a nada.

IV. La diversidad de normas jurídicas que pretenden regular la protección de la naturaleza y el medio ambiente

Esto ha llevado a una falta de vínculos o coordinación entre sus disposiciones, y lleva necesariamente a una ausencia de posible sistematización de las mismas.

En parte la proliferación de leyes y decretos muchas veces se debe a que una institución u oficina, como lo habíamos visto, se le otorga una atribución que ya otra ley o disposición (decreto) había atribuido a otro organismo. Es necesario señalar ejemplos de esa falta de sistematización.

La Convención de 1940 sobre la protección de la flora, fauna y las bellezas panorámicas de los países de América, ratificada por Costa Rica por Ley N° 3763 de 1966, como ya vimos, y que de acuerdo con nuestro régimen jurídico tiene jerarquía superior a las leyes (artículo 7 de la Constitución Política; artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública), propuso una nomenclatura de los Espacios Naturales de Protección (parque nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, zonas vírgenes) y unos artículos sobre la necesidad de regular la protección de la fauna y la flora.

Sin embargo, en 1969 la Ley Forestal vino a establecer una nueva nomenclatura para los espacios naturales de protección, en vez de regular solamente los aspectos más específicos relacionados con la explotación en Reservas Forestales.

Veamos un segundo ejemplo en relación con las aguas:

Ley de Aguas de 1942, si bien es cierto va dirigida a regular aspectos sobre dominio relacionados con las aguas públicas y privadas, su derecho de uso y apropiación, encontramos algunos artículos como el 32, 57,64, 162 párrafo 2 y 166 que consagran la regulación acerca de la contaminación de los cauces de las aguas públicas.

También la Ley de Salud 5395 del 30 de octubre de 1973 consagra principios generales y amplios de protección del agua (es decir, la tendencia a la protección cualitativa de la naturaleza), en sus artículos 263 y 277.

Pero existe también la Ley 5438 del 17 de diciembre de 1973 o Ley del SENAS que en su artículo 3, inciso h), dispone la obligación de determinar la calidad geoquímica de las aguas subterráneas respecto a su utilización como condiciones necesarias para su protección en cuanto a la contaminación y factores ecológicos.

En el aspecto represivo, la Ley de Aguas impone penas al igual que la Ley de Salud en su capítulo sobre los delitos y sobre la contaminación de aguas. Existen además en el Código Penal, artículo 409, párrafo 2, una contravención para los que pudieran echar en acequias y canales objetos que obstruyan el curso del agua.

Los ejemplos pueden multiplicarse y cada vez que aparece una ley que se supone va a regular un nuevo aspecto no se hace más que duplicar atribuciones, o cuando aparece una nueva institución u organismo, duplicar esfuerzos. Esto lo comprobamos ya en el sentido de que se proyecta la creación de una nueva Ley sobre la Contaminación Ambiental y, en nuestro criterio, de seguirse así se dificulta la aplicación del Derecho Ambiental y se sigue creando el desorden y dispersión de normas que conlleva una constante dificultad de sistematización de los principios fundamentales de protección.

CONCLUSIÓN

- 1- Toda posibilidad de protección del medio ambiente requiere de dos elementos básicos: una política de protección del medio ambiente y la legislación para la protección.

La política del medio ambiente se materializa a través de planes y proyectos políticos de corto, mediano y largo plazo relacionados con la protección. Estos proyectos deben integrarse en los planes de planificación del país. Su utilización debe ser tomándolos como medio y fin necesario de todo el proceso de planificación global. Ningún otro proyecto para el desarrollo del país podrá llevarse a cabo si no se ha tomado en cuenta antes su impacto sobre el medio ambiente y la prioridad de los anteriores planes a corto, mediano y largo plazo relacionados con la protección ambiental.

Además, toda política ambiental debe tener instrumentos de aplicación. Nos referimos a la legislación ambiental, por ello es necesaria.

2- Un Código del Medio Ambiente o de una Ley del Medio Ambiente, como hemos propuesto. En cualquiera de las dos hipótesis se tratarían de integrar las normas existentes en nuestro ordenamiento jurídico para la protección del medio ambiente. La integración se debe hacer pero integrando en una primera parte del Código o Ley una serie de principios generales que serían la base unificadora y definitoria para la aplicación de las normas existentes.

- a- La preparación implica necesariamente un proyecto con participación interdisciplinaria: biólogos, ecólogos, sociólogos, planificadores.
- b- El mismo debe contener una sistematización de la protección englobando la protección cuantitativa y cualitativa de los recursos naturales.
- c- Sus aspectos sobre todo preventivos y represivos.
- d- Y, por supuesto, la organización administrativa que aplicará las normas del Código con suficientes poderes y un cuerpo especializados de guardabosques y de inspectores con capacidad de intervención directa.

La organización administrativa que el Código vendría a fijar sería una institución preferiblemente fuera del Poder Central, para evitar que se convierta en un organismo más; sería necesario que la misma tenga un papel de planificador, de poder disponer sobre la manera de explotación de los recursos naturales coordinando interinstitucionalmente. Creemos que la empresa de la protección del medio ambiente es tan amplia que debe darse participación a las asociaciones privadas de protección. El ejemplo que dio ASCONA es respetable: sus publicaciones, seminarios y el juicio con contencioso administrativo para la defensa del Parque Nacional de Palo Verde.

- 3- Un artículo constitucional que garantice un medio ambiente adecuado, una financiación suficiente, permitirían resolver los problemas de explotación excesiva de recursos naturales y de contaminación.

Es posible que lo anterior sea pedir demasiado, pero de una explicación racional de nuestros recursos y un equilibrio de los grados de contaminación depende el desarrollo del país, y a mediano plazo, la supervivencia de la especie humana.

PRESENTACIÓN

Presentamos una recopilación de leyes, decretos, acuerdos, normas internacionales relativas al medio ambiente, así como las instituciones, asociaciones civiles, deportivas, sindicatos y una muestra de las sociedades anónimas, todas vinculadas con los recursos naturales, el agro y el medio ambiente en general; además incluimos una selección de consultas realizadas a la Procuraduría General de la República en esta materia.

Con ello no pretendemos usurpar el campo de los juristas ambientales. Nuestro fin es dar a conocer lo que existe, qué está regulado, qué falta por hacer y que sirva de base para la realización de diferentes estudios que profundicen cada vez más tratando de ordenar esa maraña de leyes dadas y de instituciones creadas para hacer más ágil y efectivo el desarrollo y protección de los recursos naturales de Costa Rica. A la vez que esa profundización de los estudios sirva para completar cualquier laguna que el presente trabajo haya dejado, es tan apreciable el conjunto de normas legales de diverso rango que existen, que bien han podido quedar por fuera algunas, a pesar de los esfuerzos realizados durante los varios años que se ha llevado esta recopilación, que incluye información legal desde la época colonial (1500) hasta el año de 1987.

Durante el tiempo que duró la investigación ha sido mucha la bibliografía consultada, sobre todo **La Gaceta**, las Colecciones de Leyes y Decretos, trabajos realizados en materia legal ambiental, como también han sido muchas las personas consultadas, las bibliotecas y oficinas visitadas y los archivos revisados.

El trabajo se divide en varias partes: la primera comprende el articulado de la **Constitución Política de la República** que se relaciona con el ambiente. La segunda parte cubre las leyes, decretos, acuerdos, convenios, tratados, etc., los que a su vez se dividen en secciones por temas para mejorar la localización.

Otra parte se refiere a las consultas que se le hacen a la Procuraduría sobre interpretación de las leyes, se presenta sólo una muestra de la gran cantidad de dudas que ha evacuado en este campo. La siguiente parte del trabajo presenta las comisiones especiales que se han nombrado en los últimos años en la Asamblea Legislativa para estudiar asuntos ambientales específicos, que en muchas oportunidades concluyen con la promulgación de una ley.

Otra parte abarca las instituciones gubernamentales que administran y usan los diferentes recursos naturales. Para cada una se da una explicación sobre sus funciones. Luego se presentan las asociaciones y fundaciones; para cada una se mencionan su domicilio, la fecha en que se protocolizó, el acta de constitución, el nombre del primer presidente y sus fines. También se da a conocer un listado de colegios profesionales vinculados. Asimismo se ofrece un listado de sociedades anónimas que usan y manejan los recursos naturales, el cual es una muestra de las muchas que existen en Costa Rica y, para finalizar, se completa la parte administrativa con una lista de sindicatos de los trabajadores del agro.

Resulta sorprendente conocer que Costa Rica tiene más de 1.200 leyes y decretos, más de 54 instituciones públicas y más de 112 organizaciones no gubernamentales que se vinculan directa o indirectamente con el medio ambiente.

Pensamos que es más difícil lograr un manejo adecuado y racional de los recursos naturales o propiciar un mejoramiento del ambiente para incrementar la calidad de vida, si no se produce una modificación de la estructura jurídica e institucional ambiental existente.

Al igual que se ha hecho en otras oportunidades, planteamos la urgencia de establecer un ente rector de la política ambiental de este país y crear un Código Ambiental. La

necesidad de la creación de estos dos organismos queda manifiesta con la presente investigación.

EXPLICACIÓN

La clasificación usada en este documento para separar las leyes por temas se basa en el documento del PNUMA-ORDALC/PR-S/ 1 titulado **Propuesta de Metodología para el Programa Regional sobre desarrollo de la legislación y del marco institucional ambiental en América Latina y El Caribe**.

Es necesario aclarar que se introdujeron unas pequeñas modificaciones respecto a este documento, pues en la numeración se eliminan algunas subdivisiones que corresponden a temas o subtemas para los cuales no hay documentos legales. Asimismo se incluye una nueva sección 18 sobre temas diversos que no entran dentro de las demás secciones.

Para localizar una ley en el documento se sugiere revisar el índice, primero por secciones hasta localizar aquella en donde mejor se ubique la ley. Por ejemplo, para saber si hay una ley sobre recursos indígenas se revisa el índice hasta encontrar que hay normas sobre el dominio de las tierras, aquí se revisan las 5 subdivisiones y se van desechando las correspondientes a tierras; de dominio privado, estatal destinadas a la reforma agraria; quedan entonces tierras comunales y otras clases de dominio, así que se revisan estas dos subdivisiones de "otras". Como con este tema podría no estarse muy seguro de dónde localizar la ley que interesa, se debe buscar en dos subdivisiones posibles, pero en aquellos temas, por ejemplo recreación o turismo en que su mismo nombre lo indica, sólo hay que buscar en una subdivisión, lo que facilita la búsqueda. Esto también se logra por la división en niveles dentro de cada sección tratando de que estas subdivisiones ayuden a localizar con más precisión el documento legal que se requiere.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

ARTÍCULO 6: El Estado ejerce la soberanía completa y exclusiva en el espacio aéreo de su territorio y en sus aguas territoriales y plataforma continental, de acuerdo con los principios de Derecho Internacional y con los tratados vigentes.

ARTÍCULO 7: Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.

ARTÍCULO 69: Los contratos de aparcería rural serán regulados con el fin de asegurar la explotación racional de la tierra y la distribución equitativa de sus productos entre propietarios y aparceros.

ARTÍCULO 89: Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico.

ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

ARTÍCULO 121:

14. Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.

No podrán salir definitivamente del dominio del Estado:

- a- Las fuerzas que pueden obtenerse de las aguas de dominio público en el territorio nacional.
- b- Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional.
- c- Los servicios inalámbricos.

Los bienes mencionados en el aparte a-, b-, c-, anterior sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.

ARTÍCULO 140:

19. Deberes y atribuciones del Presidente y Ministros de Gobierno. Suscribir los contratos administrativos no comprendidos en el inciso 14 del artículo 121 de esta Constitución, a reserva de someterlos a la aprobación de la Asamblea Legislativa cuando estipulen exención de impuestos o tasas, o tengan por objeto la explotación de servicios públicos, recursos o riquezas naturales del Estado. Exceptuáse los casos registrados por leyes especiales.

ANEXOS

El estudio completo comprende los siguiente apartados:

I. Normas sobre legislación ambiental

1- Legislación en general

- a- Estructura político-administrativa
- b- Formación de la legislación y su vigencia.
- c- Integración a la legislación de los tratados y convenios internacionales

2- Legislación ambiental en particular

- a- Normas sobre la competencia de los órganos políticos y administrativos para generar legislación ambiental.

II. Normas sobre el ambiente en su conjunto

- 1- Planificación ambiental
 - a- Planificación del desarrollo, incluida la dimensión ambiental incorporada en esa planificación.
 - b- Información ambiental
- 2- Desastres naturales
 - a- Inundaciones
 - b- Sequías
 - c- Plagas vegetales y animales
- 3- Investigación científica y tecnológica
- 4- Educación Ambiental

III. Normas sobre recursos naturales en general

- 1- Usos de los recursos naturales
 - a- Usos permitidos y prohibidos
 - b- Uso de los recursos naturales de la propiedad pública
- 1. Permisos

IV. Normas sobre suelos y tierras

- 1- Dominio de los suelos y tierras
 - a- Tierras del dominio privado
 - b- Tierras del dominio del Estado
 - c- Tierras comunales
- Ch- Tierras destinadas a la reforma agraria
 - d- Otras
- 2- Uso de suelos y tierras
 - a- Usos agrícolas
 - 1. Productos Agrícolas
 - 2. Agroindustria
 - b- Usos pecuarios

- c- Usos recreativos o turísticos
- Ch- Usos en transporte (carreteras, ferrocarriles, etc.)
- d- Otros usos

V. Normas sobre atmósfera y espacio ultraterrestre

- 1- Contaminación atmosférica y calidad del aire.

VI. Normas sobre aguas continentales

- 1- Dominio de las aguas
 - a- Aguas públicas
 - b- Flora y fauna acuáticas
- 2- Modos de adquirir el derecho de uso de las aguas
 - a- Asignaciones
 - b- Concesiones
 - c- Aprovechamiento
- 3- Usos de las aguas
 - a- Usos para la agricultura
 - b- Usos para la minería
 - c- Usos para la energía eléctrica
- Ch- Usos para el transporte
 - d- Usos de aguas residuales
- 4- Protección y mejoramiento de las aguas
 - a- Protección y ordenación de cuencas hidrográficas
 - b- Contaminación de las aguas
 - c- Reservas y vedas de aguas
- 5- Servidumbre de aguas
- 6- Obras hidráulicas
- 7- Regímenes especiales de aguas
 - a- Aguas subterráneas
 - b- Aguas minerales y termales
- 8- Administración de los recursos hidráulicos

VII. Normas sobre flora terrestre

- 1. Flora silvestre

- a. Usos de la flora
- b. Comercio de la flora. Exportación e importación
- c. Protección de la flora
 - 1. Protección en general. Parques nacionales o jardines botánicos, reservas y santuarios de flora terrestre
 - 2. Protección fitosanitaria
- 2. Bosques
 - a- Dominio de los bosques. Administración forestal
 - b- Modos de adquirir los usos de los bosques
 - c- Protección y mejoramiento de los bosques
 - 1. Reservas forestales
 - 2. Forestación y reforestación
 - ch- Deforestación
 - 1. Desmontes y pastoreo
 - d- Incendios forestales
 - e- Comercio de productos forestales
 - f- Industrias forestales

VIII. Normas sobre fauna silvestre terrestre

- 1. Dominio de la fauna
 - a. Restricciones al dominio privado de la fauna
- 2. Zonas especiales de la fauna
 - a- Refugios de la fauna
 - b- Zoológicos
- 3. Caza
 - a- Licencias o permisos de caza
 - b- Armas de caza
 - c- Vedas de caza
- 4. Sanidad animal
- 5. Comercio de fauna. Exportación e importación
- 6. Especies en peligro de extinción
- 7. Administración de la fauna

IX. Normas sobre escenarios de bellezas naturales y arquitectónicas y sitios y monumentos históricos y arqueológicos

- 1- Protección del paisaje formado por recursos naturales o cultivados
- a- Régimen de avisos en carreteras, parques y otros paisajes

- 2- Protección de sitios y monumentos históricos y arqueológicos
- a- Régimen de administración de los sitios y monumentos históricos y arqueológicos

X. Normas sobre los minerales

- 1- Dominio de las sustancias minerales
 - 2- Exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias minerales
 - a- Inventarios
 - b- Recursos nacionales
 - c- Normas técnicas de explotación
 - 3- Protección del entorno de los efectos de las actividades mineras
- a- Contaminación de las aguas derivadas de las actividades mineras

XI. Normas sobre medio marino

- 1- Dominio y jurisdicción sobre el medio marino
 - a- Plataforma continental
 - b- Alta mar
 - c- Islas, cayos y arrecifes
- 2- Usos del medio Marino
 - a- Navegación
 - b- Pesca y caza marinas
 - c- Otros usos (desalinización, energía, turismo, etc.)
- 3- Contaminación del medio marino

XII. Normas sobre recursos energéticos

- 1- Normas comunes a los recursos energéticos
- 2- Régimen de las fuentes energéticas primarias
 - a- Energía Solar
 - b- Energía Geotérmica
 - c- Otras fuentes
- 3- Régimen de las fuentes energéticas derivadas
 - a- Hidrocarburos
 - 1. Exploración, explotación, refinación, transporte y almacenamiento de los hidrocarburos

2. Regulación de los efectos ambientales del manejo de los hidrocarburos
 - b- Energía eléctrica
 - c- Energía nuclear
1. Seguridad nuclear y salvaguardias

XIII. Normas sobre elementos ambientales distintos de los recursos Naturales

- 1- Ruidos, energía térmica, vibraciones y olores molestos
 - a- Prevención y control de ruidos, energía térmica y vibraciones
 - b- Olores molestos
- 2- Residuos, desechos o basura
 - a- Residuos Sólidos
- 3- Productos Agroquímicos
 - a- Fertilizantes y abonos
 - b- Plaguicidas, herbicidas, fungicidas y pesticidas
- 4- Productos tóxicos y peligrosos

XIV. Normas sobre población

- 1- Familia, mujer y grupos marginados (minorías étnicas)
- 2- Distribución de la población
- 3- Migración

XV. Normas sobre ambiente y salud humana

- 1- Saneamiento ambiental
 - a- Contaminación ambiental
 - b- Ingeniería sanitaria
 - c- Procesos relacionados con productos y servicios en general, desde el punto de vista sanitario
 1. Alimentos y bebidas
 2. Medicamentos
 3. Estupefacientes y sustancias psicotrópicas
 4. Sustancias tóxicas
 - 2- Protección de la salud de los trabajadores
 - a- Higiene y seguridad en el trabajo.
1. Condiciones de higiene y seguridad en los centros de trabajo

XVI. Normas sobre el ambiente construido

1. Asentamientos Humanos

- a- Planificación de los asentamientos humanos
- b- Afectación de tierras, aguas y bosques para los asentamientos humanos
- c- Urbanizaciones
 - ch- Construcciones
 - d- Calles, plazas y parques públicos
 - e- Vivienda
 - f- Tránsito urbano
 - g- Localización de industrias
 - h- Obras públicas

XVII. Gestión Ambiental

- 1- Relacionada con asociaciones
- 2- Empresas binacionales y otras
- 3- Sistemas y sectores
- 4- Corporaciones
- 5- Juntas
- 6- Direcciones
- 7- Consejos
- 8- Comités
- 9- Instituciones estatales varias
- 10- Comisiones

XVIII. Normas sobre temas diversos

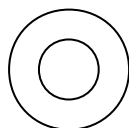
XIX. Temas afines

- ❖ Consultas a la Procuraduría General de la República
- ❖ Comisiones Especiales Asamblea Legislativa de Costa Rica
- ❖ Organizaciones conservacionistas y otras relacionadas con Recursos Naturales de Costa Rica
- ❖ Asociaciones Deportivas relacionadas con Recursos Naturales
- ❖ Principales Instituciones Gubernamentales relacionadas con Recursos Naturales y Ambiente en Costa Rica
- ❖ Listado de Sociedades Comerciales vinculadas con el aprovechamiento, investigación y asesoría de Recursos Naturales en Costa Rica
- ❖ Sindicatos relacionados con el agro en Costa Rica

ABREVIATURAS

OFIPLAN	Oficina de Planificación Nacional (ahora MIDEPLAN)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización (ahora IDA)
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
PN	Parque Nacional
DGF	Dirección General Forestal
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
SPN	Servicio de Parques Nacionales

IDA	Instituto de Desarrollo Agrario (antes ITCO)
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
JAPDEVA	Junta Administrativa Portuaria y de Desarrollo de Vertiente Atlántica
RF	Reserva Forestal
CONAI	Comisión Nacional Indígena
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IGN	Instituto Geográfico Nacional
SNAA	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ahora ICAA)
CEE	Comunidad Económica Europea
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (antes SNAA)
UNED	Universidad Estatal a Distancia
STICA	Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola
CNP	Consejo Nacional de Producción
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
MIEM	Ministerio de Energía y Minas (hoy Ministerio del Ambiente y Energía)
SEPSA	Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria y de Recursos Naturales
USDA	Agencia de Estados Unidos que tiene que ver con importación de productos agrícolas
UCR	Universidad de Costa Rica
INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
UNA	Universidad Nacional
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
SENARA	Servicio Nacional de Riego y Avenamiento
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional (antes OFIPLAN)
MEP	Ministerio de Educación Pública
OPS	Oficina Panamericana de la Salud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de Salud



Esta revista fue impresa por el Programa de Publicaciones e Impresiones de la Universidad Nacional, en el mes de enero del 2001, bajo la Dirección de Maximiliano García Villalobos

La edición consta de 500 ejemplares en papel bond y cartulina barnizable

000838-P.UNA

Releyendo Repertorio Americano . José Carlos Mariátegui Carmen Lyra La enseñanza de la historia y el pensamiento posmoderno <i>José Domingo Carrillo</i>	1	El discurso identitario costarricense en la crítica filológica 96 <i>Julián González</i> La isla de los niños 104 <i>Omar Felipe Mauri</i>
La Arqueología como ciencia social Posibilidades y limitaciones en Costa Rica <i>Ana Cecilia Arias Quirós</i> <i>Sergio Antonio Chávez Chávez</i>	4	Unica mirando al mar: entre la transgresión y la norma 111 Minor Calderón Salas
Kavafis <i>Harold Alvarado Tenorio</i>	15	Ricardo Segura: semblanza de un poeta olvidado 119 <i>Luis Gustavo Lobo</i>
Respuesta cultural frente al error en el contexto escolar <i>José A. Camacho Zamora</i>	27	Entrevista con José Lezama Lima. La poesía es como el aire, toca al hombre y lo define 130 <i>Francisco Garzón Céspedes</i>
Fray Bartolomé de las Casas, promotor de la defensa del nativo en América <i>Santiago Jordan Sandoval</i>	38	Narrativa Latinoamericana actual. Film 134 <i>Rolando Revagliatti</i>
El desafío de los simbolistas franceses en tiempo de crisis <i>Giovanna Armellin Secchi</i> <i>Marcos Víquez Ruiz</i>	41	Nueva poesía latinoamericana. Poemas de 136 <i>Dmitri Kurtzanholl</i>
Turismo, Estado y promoción de Costa Rica (1870-1940) <i>Chéster Urbina Gaitán</i>	51	138 El Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (CELARG)
		Notas y reseñas de publicaciones
		140 La herencia inmaterial de Geiovanni Levi <i>Carlos Montenegro Ríos</i>

Dos acercamientos a la música cubana <i>Olga Fernández</i>	59	144	Colección Latinoamericana Fin de Milenio
Una experiencia con el pensamiento latinoamericano <i>Grace Prada Ortiz</i>	64	145	Novedades editoriales Casa de las Américas
Hugo Díaz Jiménez: compromiso y solidaridad <i>Ana C. Sánchez Molina</i>	71	146	Publicaciones del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH)
Los efectos de los esquemas lingüístico/ culturales en la transacción texto/lector durante el proceso de lectura de un texto literario en una lengua extranjera <i>Marta E. Sánchez Salazar</i>	81		Documento
			Régimen jurídico y administrativo ambiental en Costa Rica <i>Alexander Bonilla</i> <i>Tobías Alberto Meza</i> <i>Roxana Quirós</i> <i>Margarita Rojas</i>
		147	