



DAVID R. AVEN, y otros

Demandantes

VS.

La República de Costa Rica

Demandado

Caso N° UNCT/15/3 de UCITRAL

---

Informe de experto de

LUIS ORTIZ

Experto en Derecho Público de Costa Rica

Fecha: 3 de agosto de 2016.

---

**Costa Rica**  
El Salvador  
Honduras  
Nicaragua

*BLP Building, Via Lindora Business Center.  
Radial Santa Ana – Belen, Km 3.  
Santa Ana, San Jose, Costa Rica.  
Tel. +506 2205-3939 Fax +506 2205-3940*

*Marina Village, Los Sueños Resort.  
Bahia Herradura, Puntarenas. Costa Rica.  
Tel. +506 2637-7215 Fax +506 2637-7216*

*PACIFICO Village Shops, 2nd Floor, Office No. 9.  
Playas del Coco, Guanacaste. Costa Rica  
Tel. +506 2670-2151 Fax +506 2670-2194*



## Índice

1.	{0>EXPERT’S BACKGROUND AND CREDENTIALS .....	5<}79{>ANTECEDENTES Y CREDENCIALES DEL EXPERTO .....	5
2.	{0>EXPERT’S STATEMENT .....	8<}71{>DECLARACIÓN DE EXPERTO	8
3.	{0>ROLES OF DIFFERENT GOVERNMENT BODIES IN COSTA RICA ..	9<}83{>FUNCIONES DE LOS DISTINTOS ORGANISMOS GUBERNAMENTALES DE COSTA RICA.....	9
(a)	{0>National System of Conservation Areas (SINAC).....	9<}82{>Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) .....	9
(b)	{0>National Technical Environmental Secretariat (SETENA) 10<}81{>Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).....		10
(c)	{0>Town Defender’s Office (DEFENSORÍA)10<}79{>Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (DEFENSORÍA) .....		10
(d)	{0>Municipality of Parrita (MUNI).....	10<}79{>Municipalidad de Parrita (MUNI)	10
(e)	{0>Environmental Administrative Tribunal (TAA).....	11<}79{>Tribunal Ambiental Administrativo (TAA).....	11
(f)	{0>Hierarchy among government bodies that supervise the environment ..	11<}83{>Jerarquía de los distintos organismos gubernamentales a los que compete el medio ambiente` .....	11
4.	{0>SINAC.....		11<}0{>SINAC
			11
(a)	{0>Powers and duties with respect to Wildlife Protected Refuges/Areas.....	11<}88{>Facultades y obligaciones respecto a las áreas y refugios silvestres protegidos .....	11
(b)	{0>Powers and duties with respect to wetlands and forests.....	12<}84{>Facultades y obligaciones respecto a los humedales y los bosques .....	12
(c)	{0>Powers and procedure to investigate a property.....	13<}84{>Facultades y procedimientos de investigación de predios.....	13
(d)	{0>Powers and duties with respect of a violation of environmental regulations (with respect to wetlands or forests) .....	15<}76{>Facultades y obligaciones respecto a las infracciones de las regulaciones medioambientales (en lo relativo a los humedales y a los bosques) .....	15
(e)	{0>The National wetlands program .....	17<}77{>Programa Nacional de Humedales	17
(f)	{0>Injunctions.....		18<}0{>Medidas cautelares



18

5. **PERMITS** .....21 **PERMISOS**  
 21

6. **ENVIRONMENTAL VIABILITY & ROLE OF SETENA** ..... 24 **VALORACIÓN DE VIABILIDAD AMBIENTAL Y FUNCIÓN DEL SETENA** .....24

(a) **Legislation/regulations govern the environmental viability regime** ..... 24 **Legislación y regulaciones que rigen sobre el régimen de la viabilidad ambiental**..... 24

(b) **Documents that must be submitted in order to obtain an environmental viability**  
 25 **Documentos que deben ser presentados a efectos del otorgamiento de la viabilidad ambiental** ..... 25

(c) **Projects within a Wildlife Protected Area/ Refuge** ..... 26 **Proyectos en áreas y refugios silvestres protegidos**..... 26

(d) **Impact of the existence of a wetland** .....27 **Impacto de la presencia de humedales**  
 27

(e) **Right of review of SETENA over an issued EV** .....28 **Derecho de la SETENA de reconsideración de las VVA otorgadas** ..... 28



(f) {0}>Nature and extent of duties of good faith, prudence and transparency that developers are allegedly under when making applications to government authorities under Costa Rican law.31<389}>Naturaleza y extensión de las obligaciones de buena fe, prudencia y transparencia que pretendidamente rigen sobre los Desarrolladores al hacer solicitudes ante las autoridades gubernamentales en conformidad con las leyes costarricenses .....31

(g) {0}>The principles of good faith, non-retroactivity, legitimate expectations and estoppel rule in regards to the Costa Rican Government 32<388}>Los principios de buena fe, no retroactividad, expectativas legítimas y la regla estoppel respecto al Gobierno costarricense.....32

(h) {0}>Failing to conform with the terms of the EV 38<384}>Incumplimiento de los términos de las VVA .....38

(i) {0}>Challenging an EV 38<39}>Impugnación de las valoraciones de viabilidad ambiental .....38

(j) {0}>¿Does the EV grant subjective rights to its beneficiaries? 39<379}>¿Otorgan las valoraciones de viabilidad ambiental derechos subjetivos a sus beneficiarios? .....39

7. {0}>STATUS OF EV'S AND AGENCY REPORTS 40<383}>ESTADO DE LAS VVA Y DE LOS INFORMES DE ORGANISMOS .....40

(a) {0}>Preparatory and final acts 40<377}>Actos preparatorio y final.....40

8. {0}>PRECAUTIONARY PRINCIPLE 42<371}>EL PRINCIPIO PRECAUTORIO.....42

9. {0}>PREVENTIVE PRINCIPLE 46<371}>EL PRINCIPIO PREVENTIVO .....46

10. {0}>WILDLIFE PROTECTED AREAS 47<375}>ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS.....47

11. {0}>WETLANDS 50<39}>HUMEDALES .....50

12. {0}>FORESTS 54<39}>BOSQUES .....54

13. {0}>FRAGMENTATION 55<39}>FRACCIONAMIENTO.....55

15. {0}>CONSTRUCTION PERMITS 57<371}>PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN .....57

16. {0}>TOWN DEFENDER'S OFFICE



	59<75>	DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA	.....60
17.	{0}<79>	SCOPE OF MUNICIPALITY'S AUTHORITY ALCANCE DE LA AUTORIDAD DE LA MUNICIPALIDAD	.....60
(a)	{0}<80>	Powers to initiate preliminary investigations Facultades para iniciar investigaciones preliminares	.....60
(b)	{0}<75>	Suspension of permits Suspensión de permisos	.....60
18.	{0}<82>	ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE TRIBUNAL (TAA) TRIBUNAL AMBIENTAL ADMINISTRATIVO (TAA)	.....61
(a)	{0}<90>	Procedure Procedimiento	.....61
(b)	{0}<79>	Powers to order injunctions Facultades para dictar medidas cautelares	.....63
19.	{0}<79>	INVESTIGATION OF ENVIRONMENTAL COMPLAINTS INVESTIGACIÓN DE DENUNCIAS AMBIENTALES	.....64
(a)	{0}<71>	Competent authorities Autoridades competentes	.....64
(b)	{0}<75>	Legal standing requirements Requisitos de fundamentos jurídicos	.....64



(c)	{0}>Procedure 66<}97{>Procedimiento.....	66
(d)	{0}>Injunctions67<}97{>Medidas 67	cautelares



## 1. ANTECEDENTES Y CREDENCIALES DEL EXPERTO

**Experiencia:** abogado recomendado por Chambers and Partners en los años 2014, 2015 y 2016, en cuanto a las áreas de práctica de Derecho Público y de Infraestructura. Actualmente es asesor y representante de Globalvía Ruta 27, la empresa concesionaria del proyecto de la carretera San José-Caldera, en varios procedimientos litigiosos en lo contencioso-administrativo. Prestó servicios de asesoría jurídica para IDB en el proceso de financiación del proyecto hidroeléctrico Reventazón. El Sr. Ortiz también formó parte del equipo legal local de N+ 1, una rama corporativa del Banco de Santander que fue seleccionada por el Banco Mundial como bufete consultor del proyecto de concesión de obra pública del sistema de alcantarillado sanitario de la Gran Área Metropolitana. Prestó asistencia durante la etapa de oposición respecto al otorgamiento del acuerdo de servicios para la creación y operación de las estaciones integradas de revisión técnica de vehículos automotores. Prestó servicios de asesoría jurídica especializada en derecho administrativo para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC) en cuanto al refinanciamiento de los servicios de gestión del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. El Sr. Ortiz prestó servicios de asesoría jurídica en el desarrollo de varios procedimientos de derecho constitucional y en lo contencioso-administrativo para la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, la Cámara Nacional de Turismo de Costa Rica, la Cámara de Bancos e Instituciones Financieras de Costa Rica y la Cámara de Fondos de Inversión Costa Rica. Representa con regularidad a Telefónica de Costa Rica, Siemens y Baxter en cuanto a procedimientos de derecho administrativo, constitucional y en lo contencioso-administrativo. El Sr. Ortiz representó a una de las familias afectadas en un litigio presentado ante el Estado costarricense como resultado de la muerte de funcionarios diplomáticos chilenos en la embajada de Chile de Costa Rica a manos de un policía civil de seguridad. Además, ha representado con éxito a varios titulares de cuenta del Sistema Financiero Nacional en una



causa presentada contra el Banco Central de Costa Rica en virtud de la pérdida de sus inversiones depositadas en un banco que se declaró en bancarrota como resultado de la actuación negligente de las autoridades regulatorias.

**Áreas de práctica:** Derecho Administrativo • Derecho Constitucional • Contratación Administrativa • Regulación Económica

• Litigio y arbitraje

**Antecedentes profesionales:** Profesor de Derecho Constitucional, Escuela Libre de Derecho, San José, Costa Rica. Miembro del Jurado Examinador de la Maestría en Derecho Público, Instituto de Enseñanza de Posgrado e Investigación, Universidad Autónoma de Centroamérica. Instituto Meteorológico Nacional, San José, Costa Rica. Asesor legal de la Cámara de Bancos e Instituciones Financieras de Costa Rica. Auditor Legal de la Cámara de Fondos de Inversión Costa Rica.

**Antecedentes académicos:** Universidad de Valladolid, España. Grado en regulación y competencia. Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México. Diplomado en Regulación. INCAE Business School. Programa de Diplomado de Administración de Negocios para Abogados. Universidad de Salamanca, España. Posgrado en Derecho Administrativo, Regulación Económica y Servicios Públicos. Convenio Universidad Autónoma de Centroamérica - Universidad Carlos III de Madrid. Programa de Doctorado en Derecho, Programa de Derecho Público Iberoamericano. Maestría en Derecho Público Interno. Universidad Autónoma de Centroamérica, Licenciatura en Derecho (con honores).

**Cargos y afiliaciones:** Miembro de la Comisión de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica. Miembro de la Asociación e Instituto Iberoamericano de Derecho Administrativo: “Profesor Jesús González Pérez”. Miembro de la Asociación Costarricense de Derecho Público y Administrativo. Representante de país ante la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación. Presidente de la Asociación Costarricense de Estudios





de Regulación. Miembro del Centro de Estudios en Derecho Administrativo, Ambiental y Urbanístico con sede en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sao Paulo, Brasil.

**Información personal:** Árbitro certificado. Centro Latinoamericano de Arbitraje Empresarial (CLAE) – Universidad para la Cooperación Internacional (UCI), 2005. Presidente del IV Congreso Iberoamericano de Regulación Económica realizado en San José, Costa Rica los días 24 y 25 noviembre de 2009. Congreso Iberoamericano de Regulación Económica. Sao Paulo, Brasil, 2008; Lima, Perú, 2010; Mendoza, Argentina, 2011; Bogota, Colombia, 2012; La Serena, Chile, 2013. Brasilia, Brasil, 2014; Monterrey México, 2015. Instructor. Academia Bancaria Centroamericana, 2008-presente. Conferencista. Jornadas Latinoamericanas de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, 2012 y 2013. Profesor visitante: Cursos de posgrado en derecho, Universidad de Salamanca, España, 2016. Universidad de Sao Paulo, Brasil, 2012. Conferencista. Jornadas de Derecho Administrativo, Constitucional e Internacional Público. Universidad de Costa Rica, San José, 2012-2013-2014. 2ª y 3ª edición del Congreso Internacional de Derecho Procesal, San José, Costa Rica, 2014, 2015. 1ª 2ª edición del Foro de Derecho del Mercado de Valores, Cámara de Fondos de Inversión Costa Rica, San José, Costa Rica. 14º Foro Latinoamericano de Liderazgo en Infraestructura, Buenos Aires, Argentina, 2016.

**Publicaciones:** “La Responsabilidad In Vigilando del Banco Central de Costa Rica por la Supervisión del Sistema Financiero Nacional.”, editado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Administrativo “Profesor Jesús González Pérez”, San José, Costa Rica, 2005; también publicado en la revista electrónica argentina “derechoybanca.com”. Co-autor del libro: “Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello.” Paredes Editores, Caracas, Venezuela, 2007. Coordinador y co-autor del libro: “Derecho Público Económico.” Editorial



Jurídica Continental, San José, Costa Rica, 2008. Co-autor del libro: “Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo.” Paredes Editores, Caracas, Venezuela, 2009. Co-autor del libro: “Regulación Económica de los Servicios Públicos. Dos Décadas de Regulación de Servicios Públicos en Iberoamérica.” ARA Editores, Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación. Lima, Perú, 2010. Co-autor del libro: “Regulación, Supervisión y Autoridades de los Mercados Financieros. Un Estudio de Derecho Público Económico.” Editora Lumen Juris, Brasil, 2011. Co-autor del libro: “Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz.” Editorial La Ley, Madrid, España, 2011. Co-autor del libro: “El recurso de casación en Costa Rica.” Jurídica Continental, San José, Costa Rica, 2014. Co-autor del libro: “Temas relevantes sobre los contratos, servicios y bienes públicos.” Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014. Co-autor del libro: “Garantías Constitucionales en el Proceso”, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 2015.

## **2. DECLARACIÓN DE EXPERTO**

1. Vinson & Elkins RLLP (los “Asesores Legales”), Batalla y Dr. Weiler, en representación de David R. Aven, Samuel D. Aven, Carolyn J. Park, Eric A. Park, Jeffrey S. Shioleno, David A. Janney y Roger Raguso (a los que haremos referencia en su conjunto como los “Demandantes”) me han pedido suministrar un informe objetivo independiente en mi carácter de experto en Derecho Público costarricense.
2. Es de mi entender que los Demandantes deseaban construir un desarrollo en un predio de 39 hectáreas aproximadamente en la costa del Pacífico de Costa Rica, en Esterillos Oeste, y que dicho desarrollo incluye la construcción de un hotel, un club de playa y villas (el “Proyecto”) en una zona marítima-terrestre de 2,2 hectáreas.
3. Es de mi entender que la demanda principal de este caso es que la intervención de Costa Rica impidió la construcción de dicho desarrollo y el aprovechamiento comercial del Proyecto, con base en imputaciones en las que se alega que en el predio de Las Olas hay presencia de humedales y bosques protegidos. Según Costa Rica, la presencia de humedales y de bosques pretendidamente infringe un conjunto de leyes municipales y del medio ambiente.



4. Este informe consta de una descripción general del régimen de permisología que es pertinente en cuanto a los desarrolladores del proyecto, así como un análisis específico de las leyes costarricenses y su aplicación respecto al comportamiento de los desarrolladores. El informe también lleva aparejado análisis y comentarios independientes acerca de la descripción y del análisis legal utilizados por Costa Rica en su contramemoria.
5. A efectos de la preparación de este informe, hemos estudiado los documentos indicados a continuación así como la jurisprudencia, leyes, decretos y regulaciones pertinentes:
  - a. La memoria y sus pruebas presentadas por los Demandantes, informes de expertos, declaraciones de testigos y autoridades jurídicas.
  - b. La contramemoria del Demandado y sus pruebas, informes de expertos, declaraciones de testigos y autoridades jurídicas.

### **3. FUNCIONES DE LOS DISTINTOS ORGANISMOS GUBERNAMENTALES DE COSTA RICA**

#### **(a) Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)**

1. El SINAC fue creado por la Ley de la Biodiversidad N° 7788. El SINAC constituye un modelo de gestión institucional desconcentrado<sup>1</sup> operativamente y participativo, que integra las potestades del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) en el campo forestal, vida silvestre y áreas protegidas a fin de planificar y ejecutar procesos dirigidos al manejo sostenible de los recursos naturales del Costa Rica. Por consiguiente, la Dirección General de Vida Silvestre, la

---

<sup>1</sup> En la primera declaración de testigo del Sr. Jurado en la traducción al inglés (aunque no en lo utilizado en el texto original en español) hace referencia al término “decentralized” y no a organismos o agencias “deconcentrated”. Hay una diferencia importante. El artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública dispone que la desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda: a) Avocar competencia del inferior; y b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior. La diferencia principal entre un organismo desconcentrado y un ente descentralizado es que este último siempre tiene personería jurídica y autonomía totales, mientras que en el primero siempre pertenece a un ente que tiene personería jurídica total, y aunque pudiera tener personería jurídica, nunca es total sino limitada (sólo en cuanto a su presupuesto).



La Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y potestades como una sola instancia, a través del SINAC, que también tiene la obligación de proteger y preservar el uso de las cuencas hidrográficas y los sistemas hídricos.

**(b) Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)**

2. La SETENA fue creada por la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554. Tiene la potestad de analizar y decidir las evaluaciones de impacto ambiental, atender e investigar las denuncias que se le presenten en lo relativo a daños ambientales, realizar las inspecciones de campo correspondientes, aprobar y presentar informes al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, y realizar labores de monitoría y velar por la ejecución de las resoluciones.

**(c) Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (DEFENSORÍA)**

3. La Defensoría tiene potestades generales y universales de proteger los derechos fundamentales y los intereses de los habitantes, aunque su alcance de acción está limitado al sector público ya que no tiene facultades para intervenir en asuntos entre privados ni en asuntos en litigio en tribunales. No obstante, ninguno de sus actos, órdenes ni resoluciones son vinculantes, ni para los habitantes ni para los demás organismos gubernamentales. Por lo tanto, la Defensoría está autorizada para iniciar investigaciones ya sea *ex officio* o luego de que haya recibido denuncias relacionadas con las acciones de servidores públicos, pero sólo puede promulgar recomendaciones no vinculantes.

**(d) Municipalidad de Parrita (MUNI)**

4. Las municipalidades son organismos autónomos, separados del gobierno central, que están facultados para redactar y aprobar planes de ordenamiento territorial y para otorgar certificados de uso de tierras, permisos de construcción y licencias de aprovechamiento comercial.



**(e) Tribunal Ambiental Administrativo (TAA)**

5. El Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) es un organismo desconcentrado del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) que investiga las infracciones de las regulaciones medioambientales y del régimen de recursos naturales, *ex officio* o luego de denuncias presentadas por partes interesadas. Sus dictámenes finales son vinculantes y ponen término a las instancias administrativas, aunque pueden ser subsiguientemente impugnadas ya sea ante la Sala Constitucional o ante el Tribunal Administrativo. Además, el TAA puede establecer compensaciones por daños derivados de infracciones de las leyes que protegen al medio ambiente y los recursos naturales.

**(f) Jerarquía de los distintos organismos gubernamentales a los que compete el medio ambiente**

6. No existe una relación jerárquica de autoridad entre dichos organismos dado que el SINAC, la SETENA y el TAA fueron creados mediante leyes y son de naturaleza desconcentrada, lo que significa que tienen autonomía en la manera que ejercen sus potestades y funciones. Del mismo modo, aunque todos forman parte del Ministerio de Ambiente, Energía y Transporte, su condición jurídica impide al ministerio tomar casos para sí, examinar materias ni impartirles órdenes ni instrucciones. En relación a la Defensoría, no tiene como mencionamos anteriormente facultades vinculantes y sólo puede promulgar recomendaciones. Finalmente, la MUNI es un organismo descentralizado con autonomía política y administrativa; por lo tanto no existe una relación jerárquica entre ella y el Ministerio de Ambiente, Energía y Transporte.

**4. SINAC**

**(a) Facultades y obligaciones respecto a las áreas y refugios silvestres protegidos**

7. El SINAC está facultado para inspeccionar toda actividad que se realice en zonas protegidas y para ejecutar acciones relacionadas con su protección, delimitación de actividades y toda forma



de desarrollo, de vigilar el otorgamiento de permisos de uso en áreas restringidas tales como las marítimas-terrestres, y en general para supervisar el otorgamiento de autorizaciones a todo proyecto que pudiera estar relacionado con el uso de recursos naturales que se encuentren en áreas y refugios silvestres protegidos y también en predios privados.

**(b) Facultades y obligaciones respecto a los humedales y los bosques**

8. Los humedales forman parte del patrimonio natural y son por lo tanto de uso público. Su conservación y gestión ha sido asignada por las leyes al MINAET a través del SINAC.
9. Las reservas forestales, los bosques y los terrenos idóneos para bosques<sup>2</sup> también forman parte del patrimonio natural, y, por lo tanto el SINAC, a través de la Administración Forestal del Estado, está a cargo de su conservación, de la implementación de políticas de protección y de sus planes de aprovechamiento. Si un bosque es necesario para la conservación de vida silvestre, se asienta un impedimento sobre el predio correspondiente en el Registro Nacional, que prohíbe el cambio de uso.
10. El SINAC estará a cargo del otorgamiento de los "permisos de uso" de los predios que cuenten con patrimonios naturales. Los humedales y las reservas forestales no se pueden explotar, pero los predios en los que se encuentran se pueden desarrollar con restricciones, que es lo que el SINAC determinará junto con otros permisos ambientales obligatorios.
11. No es necesario que los predios se encuentren en refugios de vida silvestre para que tengan carácter de protegidos, ya que forman parte del patrimonio natural y por lo tanto su conservación es de interés

---

<sup>2</sup> En conformidad con el artículo 3 de la Ley Forestal N° 7575, existen ciertos tipos de tierras que se clasifican dentro de ciertos usos en conformidad con la metodología oficial relativa al uso, gestión y conservación de tierras, regulada por la ley N° 7779).



público. Pudieran encontrarse en predios privados, pero el desarrollo de dichos predios estará sujeto a un plan ambiental que incluye la valoración de la viabilidad ambiental, y posteriormente a un plan de manejo, así como al reemplazo y la recuperación de los recursos naturales. También pudieran ser expropiados y convertidos en predios públicos si el propietario lo acepta.

**(c) Facultades y procedimientos de investigación de predios**

12. El SINAC puede investigar predios en los que se aproveche sus bosques y/o recursos naturales sin cumplir los requisitos que establecen la ley del ambiente y/o sus reglamentos, ya sea ex officio o a partir de denuncias. Las denuncias deben incluir el nombre completo de la persona que la presenta, el nombre de la persona que presuntamente ha infringido la ley del ambiente y/o sus regulaciones, los hechos que sirven de antecedentes de la denuncia y la dirección de recepción de notificaciones.
13. Los funcionarios públicos pueden ingresar a los predios y hasta confiscar bienes de propiedad privada que pudieran servir de pruebas de la comisión de delitos, así como realizar inspecciones a efectos de recopilar evidencias suficientes que permitan redactar un informe técnico en el que se señale todo uso ilegal y/o daños a recursos naturales. No obstante, todo material confiscado debe ser entregado a las autoridades judiciales en los 3 días siguientes. También es posible que cualquier persona presente una denuncia ante entes públicos.<sup>3</sup>
14. Las decisiones emitidas por los distintos organismos administrativos que conforman el SINAC pueden ser impugnados administrativamente mediante mociones de reversión, y subsiguientemente mediante apelaciones ante el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Vea el artículo 105 de la Ley de Biodiversidad.

<sup>4</sup> Vea el artículo 13 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo 34433.



15. Del mismo modo, la parte afectada puede impugnar dichas decisiones ante la Rama Judicial, ya sea ante la Sala Constitucional y/o mediante la presentación de una revisión judicial ante el Tribunal Administrativo.
16. El artículo 16 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317, indica que los propietarios deben ser debidamente notificados dado que la inspección se realiza en propiedad privada, y también se les debe informar acerca del proceso de la investigación.
17. Del mismo modo, el SINAC debe suministrar documentación pertinente a la investigación. El SINAC está en la obligación de dar a conocer a solicitud del propietario los documentos en sus expedientes relativos al predio. Además, una vez que se haya iniciado un procedimiento administrativo formal, el SINAC estará entonces obligado a incluir en el expediente administrativo toda la documentación de respaldo. El propietario del predio, en su carácter de parte del procedimiento, tiene derecho de acceso a toda la información correspondiente.
18. Si las investigaciones preliminares muestran evidencias suficientes de infracción de alguna regulación ambiental, el SINAC pudiera tomar directamente acciones a través de la emisión de medidas cautelares interinas de reparación, dirigidas a evitar daños graves e irreversibles sobre el medio ambiente, y también pudiera solicitar una medida cautelar judicial. No obstante, una vez notificada la medida cautelar, se debe iniciar en los siguientes quince días un procedimiento administrativo y/o una revisión judicial. Si el SINAC no cumple con el límite de tiempo de quince días se deberá reconsiderar las medidas cautelares interinas de reparación, dado que mantenerlas durante más tiempo sin haber iniciado un procedimiento administrativo ni presentado una revisión judicial implica una violación del derecho fundamental de debido proceso (dado que se estaría utilizando las medidas interinas de reparación, en este caso una medida cautelar, como una sanción administrativa final sin haber cumplido los procedimientos legales). Subsiguientemente, el SINAC también podría presentar evidencias ante la Procuraduría Ambiental a efectos de que dicho organismo formalice el expediente





ante las autoridades judiciales, o ante el TAA a efectos de abrir el correspondiente procedimiento administrativo.

19. En conformidad con el artículo 6, párrafo (p) de la Ley Forestal y del artículo 16, párrafo (u) del Decreto Ejecutivo N° 32633, Reglamento a Ley de Conservación de la Vida Silvestre, la materia debe ser referida a la Procuraduría Ambiental cuando se haya cometido un delito contra el ambiente o se cuente con evidencias suficientes de esa situación. Es necesario, no obstante, mostrar pruebas de infracciones de las regulaciones ambientales ya que no es aceptable referir el asunto a la Procuraduría Ambiental sólo si se cuenta con la sospecha de que pudiera haber ocurrido una infracción de las leyes ambientales o de sus reglamentos. En conformidad con el artículo 6, párrafo (g) de la Ley Forestal, en el que se hace referencia a posibles actividades de aprovechamiento de recursos contenidos en bosques sin contar con los permisos correspondientes, la Administración Forestal del Estado deberá hacerse presente en el lugar y ordenar la recolección de evidencias de dichas actividades ilegales. Para esos casos, el artículo 54 de la Ley Forestal dispone que la Administración Forestal del Estado notificará al propietario acerca de la posible comisión de un delito contra el ambiente, y acerca de que cuentan con evidencias suficientes para presentar una causa ante la Rama Judicial.

**(d) Facultades y obligaciones respecto a las infracciones de las regulaciones medioambientales (en lo relativo a los humedales y a los bosques)**

20. Los humedales forman parte del patrimonio natural del país y son por lo tanto de uso público. Su conservación y gestión ha sido asignada por las leyes al MINAET a través del SINAC.



21. Las reservas forestales, los bosques y los terrenos idóneos para bosques<sup>5</sup> también forman parte del patrimonio natural del país, y por lo tanto el SINAC, a través de la Administración Forestal del Estado, está a cargo de su conservación, de la implementación de políticas de protección y de sus planes de aprovechamiento, previa presentación de ciertos requisitos ante esas autoridades . Si un bosque es necesario para la conservación de vida silvestre, se asienta un impedimento sobre el predio correspondiente en el Registro Nacional, que prohíbe el cambio de uso.
22. En conformidad con el artículo 49 de la Ley de Biodiversidad, el artículo 7, párrafo (f) de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre y el artículo 19 de la Ley Forestal, el SINAC está a cargo de emitir los permisos de uso de predios que cuenten con recursos naturales que formen parte del patrimonio natural.<sup>6</sup> Los humedales y las reservas forestales no se pueden aprovechar, pero los predios en los que se encuentran se pueden desarrollar con restricciones.
23. No es necesario que los predios se encuentren en refugios de vida silvestre para que tengan carácter de protegidos, ya que forman parte del patrimonio natural y por lo tanto su conservación es de interés Pueden encontrarse dentro de predios privados, pero el desarrollo

---

<sup>5</sup> En conformidad con el artículo 3 de la Ley Forestal N° 7575, existen ciertos tipos de tierras que se clasifican dentro de ciertos usos en conformidad con la metodología oficial relativa al uso, gestión y conservación de tierras, regulada por la ley N° 7779).

<sup>6</sup> En conformidad con el Manual de Procedimientos para la Resolución de Visados y Certificaciones de Planos, resolución N° R-SINAC-037- 2009, el permiso de uso es una autorización que emite el Estado para proporcionar al administrado el usufructo de bienes declarados de dominio público que estén bajo la administración de privados pero que contengan patrimonios naturales, como los humedales.

Si el permiso de uso corresponde a bienes de dominio público, no genera ningún derecho de transformarlos ni de venderlos. Las condiciones de uso de las tierras de propiedad privada estarán sujetas a las establecidas por el sistema legal y al contenido del permiso en relación a limitaciones técnicas ambientales a efectos de la protección del patrimonio natural que se encuentre en el predio.

de dichos predios está sujeto a los estudios de impacto ambiental de la SETENA (analizados más adelante).

**(e) Programa Nacional de Humedales**

24. El Programa Nacional de Humedales es un instituto de investigación perteneciente al SINAC (anteriormente, un organismo del MINAET), que cumple funciones de formación, investigación y asistencia. Su función es brindar asistencia a las actividades del SINAC relacionadas con la preservación, conservación y correcta gestión de los recursos naturales de los humedales nacionales.<sup>7</sup>
25. La resolución N° 5255-98 de la Sala Constitucional costarricense estableció que el SINAC tiene potestad para otorgar protección especial a los humedales, ya que forman parte del patrimonio natural del país y por lo tanto son de uso público.
26. La resolución N° 00 48-2014 del Tribunal Administrativo, en su sección IV, dictaminó acerca de un caso en el que se introdujo una denuncia ante entes públicos contra un desarrollador privado en virtud de daños al medio ambiente causados por construcciones que fueron realizadas en un predio en Limón, en el que había evidencias de presencia de humedales. En ese caso, al producirse la denuncia, el SINAC coordinó una inspección del predio y determinó mediante la emisión de una nota formal que, aunque el predio no se encontraba dentro de un área protegida de vida silvestre, sí existían suficientes evidencias técnicas en cuanto a la existencia de un humedal en una zona del predio. El estudio técnico realizado *in situ* por el SINAC fue suficiente para que el tribunal dictaminará la existencia de un humedal en una zona dada del predio, con todas sus consecuencias.
27. El SINAC es la autoridad a cargo de mantener un registro de todas las gestiones por categoría que se consideran áreas protegidas de vida silvestre que están presentes en el territorio costarricense, incluyendo aquellos humedales y bosques que pertenecen a esta

---

<sup>7</sup> Vea el Decreto Ejecutivo N° 36427-MINAE.



categoría y que hayan sido creados por el decreto ejecutivo correspondiente. Es importante mencionar que actualmente el registro de las áreas silvestres protegidas no es exacto, y que Costa Rica se encuentra en el proceso de actualizar la información correspondiente. Si el SINAC determina la posible existencia de un humedal o de un bosque en un predio privado, su obligación es hacer una inspección *in situ* a efectos de establecer si de hecho el predio presenta los elementos técnicos y científicos que se utilizan en el Decreto Ejecutivo N°35803-MINAET para caracterizar los humedales.<sup>8</sup> En caso de que sea así, la zona del predio considerada como humedal se debe asentar en registro en la lista que esta autoridad mantiene, a efectos de establecer claramente la ubicación de dicha zona y determinar la manera como se puede aprovechar el resto del terreno que circunda el humedal.

28. Si el humedal o el bosque es necesario para la conservación de recursos naturales de importancia, la autoridad ambiental podría estudiar la expropiación del predio. Si se mantiene la propiedad privada del predio, se asienta en registro un impedimento sobre el predio en el Registro Nacional, que prohíbe el cambio de uso de las tierras y el propietario podrá desarrollarlas pero con restricciones.

**(f) Medidas cautelares**

29. Los artículos 14.2, 146 y 148 de la Ley General de Administración Pública, al igual que varios precedentes originados en la Sala Constitucional, facultan a los organismos gubernamentales a emitir medidas cautelares si la materia se encuentra bajo su jurisdicción competente y pudieran ocurrir daños graves e irreversibles. Dichas medidas cautelares se deben notificar a los desarrolladores, son vinculantes y se deben acatar.

---

<sup>8</sup> Los artículos 6, 7 y 8 del decreto ejecutivo N° 35803-MINAET desarrolla estos elementos técnicos y científicos de determinación de humedales. El artículo 6 señala las características ecológicas de los humedales, el artículo 7 establece el sistema de clasificación de humedales en conformidad con la Convención de Ramsar y el artículo 8 se refiere a la identificación de humedales en la zona marítima-terrestre.



30. No obstante, al igual que todo otro organismo gubernamental, una vez que se haya hecho la notificación de la medida cautelar se debe iniciar en los quince días siguientes un procedimiento administrativo y/o de revisión judicial. Si el SINAC no cumple con lo anterior, se deberá reversar las medidas cautelares interinas de reparación, dado que mantenerlas durante más tiempo sin haber iniciado un procedimiento administrativo ni presentado una revisión judicial implica una violación del derecho fundamental de debido proceso con arreglo a derecho (dado que una medida cautelar interina de reparación se convertiría en contra de la ley en una sanción administrativa final sin haber cumplido los procedimientos legales prescritos).

31. En lo que respecta a las facultades con las que cuentan los organismos gubernamentales para ordenar medidas cautelares interinas de reparación, la Sala Constitucional ha establecido las reglas a continuación:

*“... el carácter urgente de la medidas cautelares determina la posibilidad, excepcional, de los órganos administrativos de disponer las mismas antes del procedimiento administrativo principal (ante causam). Sin embargo, el ejercicio de esa potestad está condicionado, en virtud de la instrumentalidad, a la interposición del procedimiento principal en un término perentorio relativamente breve. De lo contrario, la medida precautoria deviene, ineluctablemente, ineficaz por la presunción de desinterés del beneficiario de la medida, y la necesidad de evitarle perjuicios al sujeto pasivo de la misma.”<sup>9</sup>*

32. En los últimos tiempos, la jurisprudencia en este asunto ha evolucionado a determinar que el "término perentorio relativamente breve" dentro del cual se debe iniciar los procedimientos administrativos principales es de quince días:

---

<sup>9</sup> Res. 2004-09232.



*“En este sentido, se debe considerar que, a partir de la relación de los artículos 229, párrafo 2, de la Ley General de la Administración Pública, 26 del Código Procesal Contencioso- Administrativo y el 243 del Código Civil, el periodo de tiempo que tienen los organismos gubernamentales para iniciar los procedimientos administrativos una vez que se haya dictado una medida cautelar interina de reparación es de quince días.”<sup>10</sup>*

33. En resumen, los artículos 14.2, 146 y 148 de la Ley General de Administración Pública, al igual que varios otros precedentes originados en la Sala Constitucional facultan a los organismos gubernamentales a emitir medidas cautelares interinas de reparación aún antes de que se haya iniciado un procedimiento administrativo, es decir, dentro de la etapa preliminar de investigación. No obstante, para dictar dichas medidas cautelares:

- la materia debe estar bajo la jurisdicción competente del correspondiente organismo gubernamental;
- la medida cautelar debe estar basada en evidencias y alegatos razonables de posibles daños graves e irreversibles al medio ambiente, o al menos en la ausencia de evidencia científica de que la actividad correspondiente no causará daños al medio ambiente (principio de "in dubio pro natura");
- se debe iniciar un proceso administrativo formal en los quince días siguientes a la notificación a la parte afectada de la medida cautelar;
- en dicho procedimiento administrativo la emisión del correspondiente acto final no debe tomar un plazo desmedido de tiempo, dado que la medida cautelar se convertiría en una manera indirecta y tortuosa de anular, cancelar o paralizar un derecho subjetivo sin respetar el debido proceso con arreglo a derecho.

---

<sup>10</sup> Vea, entre otras, las resoluciones: 2009-03315, 20100-15094, 2010-015424 and 2014-019433.

## 5. PERMISOS

**Tabla de las licencias y permisos de construcción y de operación  
Proyecto de bien raíz - Las Olas**

Organismo	#	Permiso/licencia	Descripción	Decretos y regulaciones
<b>Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA)</b>	1	Acuerdo con el ingeniero	Como un primer paso, la extensión y distribución del desarrollo (planta) deben ser aprobadas por el CFIA. Antes de dirigirse al CFIA, es necesario pagar una tasa por el registro del proyecto, y presentar una copia del contrato de consultoría firmado con el ingeniero a cargo del proyecto.	Decreto Ejecutivo N° 36550 acerca del trámite de revisión de los planos para la construcción.
<b>Cuerpo de Bomberos</b>	2	Aprobación del control de incendios	Se requiere la aprobación del sistema de prevención de incendios por parte del Cuerpo de Bomberos.	Decreto Ejecutivo N° 36550 acerca del trámite de revisión de los planos para la construcción.
<b>Municipalidad (gobierno local)</b>	3	Certificado de uso del suelo (permiso de zonificación)	Mediante el certificado de uso del suelo, la municipalidad puede verificar si el uso propuesto por el desarrollador cumple con el Plan de Desarrollo Urbano, ya sea el local o el regional.	Ley de Planificación Urbana N° 4240 y el Plan Municipal de Zonificación.
	4	Permiso de distancia a vías terrestres	Si el predio del proyecto limita con uno o varios caminos públicos municipales (a diferencia de los nacionales), la municipalidad debe especificar la separación mínima entre dichos caminos y la línea permisible de construcción.	Ley General de Caminos Públicos N° 5060
	5	Aprobación del sistema de drenaje de aguas de lluvia	Se debe contar con la aprobación del sistema de drenaje de aguas de lluvia antes de presentar las plantas a efectos de la obtención del permiso de construcción.	Regulaciones de construcción del INVU. Regulaciones del INVU de control a nivel nacional de la segregación y del desarrollo urbano.
	6	Transporte de desechos sólidos	La municipalidad recoge y transporta residuos sólidos comunes no utilizados en el proceso.	Ley Para la Gestión Integral de Residuos N° 8839
	7	Permiso de construcción	La municipalidad otorga el permiso de construcción	Ley de Planificación Urbana N° 4240, Ley de Construcciones N° 833, Regulaciones del INVU en cuanto a construcciones y el Plan Municipal de Zonificación.
	8	Licencia y patente de operación	Después de haber obtenido del Ministerio de Salud el correspondiente permiso de operación, el desarrollador debe obtener de la municipalidad una licencia de operación y pagar la denominada "patente", que es un impuesto sobre la realización de actividades lucrativas en la municipalidad. Dicha patente es obligatoria para negocios tales como restaurantes, bares y discotecas y otros.	Ley de Impuestos de Patentes de Actividades Lucrativas, que varía de una municipalidad a otra
<b>Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)</b>	9	Aprobación de la extensión y distribución del desarrollo (planta)	Las plantas deben ser aprobadas por el INVU antes de ser enviadas a la municipalidad.	Decreto Ejecutivo N° 36550 acerca del trámite de revisión de los planos para la construcción. Regulaciones de construcción del INVU.
	10	Trayectoria de las aguas	En el caso de ríos, lagos, estanques, lagunas y otras fuentes de agua, el INVU debe establecer una "zona de conservación" que es una zona en las riberas de los ríos	Ley Forestal N° 7575

			y de otras fuentes de agua en la que no se puede hacer construcciones.	
Ministerio de Transporte Infraestructura (MTI)	11	Permiso de acceso a autopistas	Un permiso especial de acceso a autopistas próximas a las instalaciones	Reglamento de Carreteras de Acceso Restringido N° 35586
	12	Permiso de distancia a vías terrestres	Si el predio del proyecto limita con uno o varios caminos públicos nacionales (a diferencia de los municipales), el MTI debe especificar la separación mínima entre dichos caminos y la línea permisible de construcción.	Ley General de Caminos Públicos N° 5060
Empresa de electricidad	13	Disponibilidad de electricidad	Es obligatorio contar con una carta de la empresa de electricidad acerca de la posibilidad de satisfacer los requisitos de potencia eléctrica del desarrollo.	Decreto Ejecutivo N° 36550 acerca del trámite de revisión de los planos para la construcción. Regulaciones de construcción del INVU.
MINAET-SENARA- Servicio Nacional de Aguas Subterráneas del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	14	Vulnerabilidad de las aguas superficiales y subterráneas	Es obligatorio contar con un levantamiento de la vulnerabilidad de las aguas subterráneas y del tránsito de contaminantes	Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) N° 6877 y la Regulación 510 relativa a los servicios de suministro de aguas subterráneas.
	15	Permiso de perforación de pozos	De ser necesario perforar un pozo, es obligatoria la obtención del permiso correspondiente otorgado por el SENARA y el Servicio Nacional de Aguas	Ley de Aguas N° 276, Decreto Ejecutivo N° 35884 acerca del Reglamento de Perforación del Subsuelo para la Exploración y Aprovechamiento de Aguas Subterráneas y Decreto Ejecutivo N° 35271 acerca del Reglamento para el Permiso de Perforación y Concesión de Agua para el Autoabastecimiento en Condominios.
	16	Concesión de agua	Si se va a obtener agua de un pozo o río.	Ley de Aguas N° 276, Decreto Ejecutivo N° 35884 acerca del Reglamento de Perforación del Subsuelo para la Exploración y Aprovechamiento de Aguas Subterráneas y Decreto Ejecutivo N° 35271 acerca del Reglamento para el Permiso de Perforación y Concesión de Agua para el Autoabastecimiento en Condominios.
	17	Permisos de descarga de aguas residuales	A efectos de descargar aguas residuales de una planta de tratamiento, es obligatorio el permiso	Decreto Ejecutivo N° 31545 acerca del Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales
MINAET-SINAC (Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones- Sistema Nacional de Áreas de Conservación)	17	Permisos de tala de árboles	Para la tala de ciertos tipos de árboles es obligatorio un permiso otorgado	Ley Forestal N° 7575 y Procedimientos R-SINAC-028
	18	Certificación de ubicación fuera de un área de conservación de vida silvestre	Si el predio se encuentra o pudiera encontrarse dentro de un área de conservación de vida silvestre, es obligatoria una certificación emitida por el SINAC relativa a los levantamientos existentes del terreno, o una aprobación de nuevos levantamientos del terreno. Si de hecho el predio se encuentra en un área de conservación de vida silvestre, rigen estrictas restricciones sobre él	Ley de Biodiversidad N° 7788, Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317, Ley Forestal N° 7575, Ley de Planificación Urbana N° 4240, Decreto Ejecutivo N° 34433 acerca del Reglamento a la Ley de Biodiversidad N° 7788 y Resolución administrativa R- SINAC-037-2009.
	19	Patrimonio Natural del Estado	El SINAC deberá emitir una certificación en cuanto a si el predio forma parte o no del Patrimonio Natural del Estado	Ley de Biodiversidad N° 7788, Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317, Ley Forestal N° 7575, Ley de Planificación Urbana N° 4240, Decreto Ejecutivo N° 34433 acerca del Reglamento a la Ley de Biodiversidad N° 7788 y Resolución administrativa R- SINAC-037-2009..
Museo Nacional	20	Arqueología	Es necesario verificar respecto a los mapas arqueológicos la posibilidad de que en el predio existan potenciales hallazgos arqueológicos	Ley del Patrimonio Nacional Arqueológico N° 6703 y Ley Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica N° 7555
Comisión Nacional de Emergencias (CNE)	21	Riesgos de origen natural	Es obligatorio verificar la posible existencia de riesgos de origen natural que pudieran afectar al desarrollo.	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488



Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	22	Posición relativa respecto a infraestructuras de alto voltaje	Es obligatorio verificar que el predio no esté afectado por líneas de transmisión de alto voltaje.	Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Constitución de Servidumbres del ICE N° 6313 y Decreto Ejecutivo N° 29296 acerca del Reglamento Para Regular Campos Eléctricos y Magnéticos en Obras
Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	23	Posición relativa respecto a vías férreas	Es obligatorio verificar que el predio no esté afectado por vías férreas.	Regulaciones del INVU de control a nivel nacional de la segregación y del
Dirección General de Aviación Civil (DGAC)	24	Posición relativa respecto al tráfico aéreo	Es obligatorio verificar que el predio no esté afectado por restricciones en	Ley de Aviación Civil N° 5150 y regulaciones de construcción del INVU
Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	25	Posición relativa respecto a oleoductos	Es obligatorio verificar que el predio no esté afectado por oleoductos.	Decreto Ejecutivo N° 38334 que aprueba el plan 2013-2030 que actualiza el plan regional de la Gran Área Metropolitana (GAM)
MINAET- SETENA (Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones - Secretaría Técnica Nacional Ambiental)	26	Evaluación de impacto ambiental	Este tipo de proyectos generalmente requiere de un estudio de impacto ambiental (EIA), comúnmente del tipo D1. Es obligatoria la obtención de una licencia ambiental otorgada por la SETENA con anterioridad a iniciar los procedimientos de aprobación ante el INVU, el ICAA y el Ministerio de Salud, y antes de iniciar el procedimiento de obtención del permiso de construcción ante la municipalidad.	Ley Orgánica del Ambiente N° 7554, Decreto Ejecutivo N° 31849 acerca del Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N° 32079 acerca del Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Manual de EIA) – Parte I, Decreto Ejecutivo N° 32712 acerca del Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Manual de EIA) - Parte II, Decreto Ejecutivo N° 32967 acerca del Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Manual de EIA) - Parte III, Decreto Ejecutivo N° 32966 acerca del Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Manual de EIA) - Parte IV, Decreto Ejecutivo N° 33959 acerca del Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Manual de EIA) - Parte V, Decreto Ejecutivo N° 34522 acerca de las Reglamento para la Elaboración, Revisión y Oficialización de las Guías Ambientales de Buenas Prácticas Productivas y Desempeño Ecoeficiente, de la SETENA.
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICE)	27	Aprobación de las plantas	La extensión y distribución del desarrollo (planta) deben ser aprobadas por el ICAA antes de ser enviada a la municipalidad.	Regulaciones de construcción del INVU y Decreto Ejecutivo N° 36550 acerca del trámite de revisión de los planos para la construcción.
	28	Disponibilidad de agua potable	Es obligatoria una carta de la empresa de agua potable, en la que se garantice que hay agua potable disponible para el desarrollo	Regulaciones del INVU de control a nivel nacional de la segregación y del desarrollo urbano.
Ministerio de Salud	29	Permiso de construcción y ubicación de plantas de tratamiento de aguas	Las plantas de tratamiento de agua requieren de permisos especiales de ubicación y de construcción, otorgados por el Ministerio de Salud.	Decreto Ejecutivo N° 31545.S-MINAE acerca del Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales.
	30	Aprobación de las plantas	La extensión y distribución del desarrollo (planta) deben ser aprobadas por el Ministerio de salud antes de ser enviadas a la municipalidad.	Regulaciones de construcción del INVU, Decreto Ejecutivo N° 36550 acerca del trámite de revisión de los planos para la construcción y Decreto Ejecutivo N° 32688 acerca de la Reforma
	31	Permisos de funcionamiento por parte del ministerio de salud	Este permiso permite a los desarrolladores iniciar sus operaciones	Decreto Ejecutivo N° 34728 acerca del Reglamento General Para el Otorgamiento de Permisos de Funcionamiento por parte del
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	32	Aprobación de las plantas	Si el desarrollo es un proyecto de turismo y se encuentra dentro de la zona terrestre-marítima (ZMT), la extensión y distribución del desarrollo (planta) deben ser aprobados por el ICT antes de ser enviadas a la municipalidad.	Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre N° 6043 (ZMT) y Decreto Ejecutivo N° 36550 acerca del Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción.
	33	Concesiones en zonas ZMT	Es obligatorio contar con una concesión de ZMT a efectos de hacer desarrollos en la ZMT	Ley sobre la Zona Marítima N. 6043



## 6. VALORACIÓN DE VIABILIDAD AMBIENTAL Y FUNCIÓN DEL SETENA

### (a) Legislación y regulaciones que rigen sobre el régimen de la viabilidad ambiental

34. Todo proyecto que potencialmente pudiera afectar la sostenibilidad de humedales tiene que contar con una Valoración de la Viabilidad Ambiental (VVA) emitida por la SETENA, que autorice toda actividad que pudiera afectar recursos naturales (humedales y bosques) que se encuentren en el predio. No obstante, la SETENA ha promulgado varias resoluciones en virtud de las cuales se ha hecho excepciones a la regla anterior. Durante el marco de tiempo en el que el Proyecto solicitó los permisos de construcción correspondientes a las servidumbres había tres resoluciones en vigor, principalmente: la N° 2370-2004, de fecha 7 de diciembre de 2004, la N° 583-2008, de fecha 13 de marzo de 2008 y la N° 2653-2008, de fecha 23 de septiembre de 2008, en las cuales la SETENA excluyó de la obtención de la VVA a varios tipos de actividades (denominadas como de muy bajo impacto ambiental potencial) y entregó la determinación y el otorgamiento de los permisos ambientales correspondientes a las municipalidades.
35. El otorgamiento de las VVA se rige por la legislación a continuación: Ley Orgánica del Ambiente; Decretos Ejecutivos N° 37803-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC y 31849-MINAE-SALUD-MOPT-MAG-MEIC-2004: Adición y modificación al Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental; Decreto Ejecutivo N° 32966-MINAE-2006: Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental; Decreto Ejecutivo N° 34522-MINAE-2008: Guías Ambientales; Decreto Ejecutivo N° 34375-MINAE-2007: Documento D1; Decreto Ejecutivo N° 32712-MINAE-2005: Instrucciones de llenado del documento D1; Decreto Ejecutivo N° 32079-MINAE-2004: Instrucciones de llenado del documento D2.



**(b) Documentos que deben ser presentados a efectos del otorgamiento de la viabilidad ambiental**

36. A efecto de la obtención de las VVA es necesario presentar un documento D1 o D2 de solicitud, según el tipo de proyecto o de actividad que vaya a ser desarrollado, así como una declaración de impacto ambiental o una descripción del impacto de dicha actividad sobre el medio ambiente. En los casos que involucran áreas o refugios de conservación de vida silvestre, también se debe presentar una declaración de impacto ambiental ante el SINAC.
37. Además, el desarrollador debe presentar la descripción técnica del proyecto, así como el diseño básico de las obras, una copia de la hoja cartográfica correspondiente, un estudio básico de ingeniería del terreno, un estudio geológico y arqueológico, fotografías del predio y pagar la garantía ambiental correspondiente.
38. Los artículos 17 al 20 de la Ley Orgánica del Ambiente establecen que la SETENA es el organismo administrativo a cargo del otorgamiento de las VVA en cuanto a todo proyecto o actividad que pudiera afectar o destruir elementos del entorno natural. Los documentos exigidos para la aprobación de las VVA son elaborados por un grupo de profesionales multidisciplinarios que deben estar inscritos en la SETENA. El costo de la evaluación ambiental será sufragado por el desarrollador. El artículo 20 de la Ley Orgánica del Ambiente dispone que la SETENA establecerá los instrumentos a exigir a efectos del control y la verificación de que los desarrolladores cumplan con las obligaciones y deberes establecidos en la resolución administrativa de otorgamiento de la VVA.
39. El artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 31849, “Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)” establece los procedimientos técnicos que la SETENA debe cumplir a efectos de la evaluación de la información suministrada por los



desarrolladores a efectos de la obtención de la VVA. Dichos procedimientos son: a) la verificación de la información presentada en el documento D1 o D2 acerca del alcance del impacto ambiental (en este caso la SETENA está facultada para realizar inspecciones in situ); b) la revisión de la ubicación geográfica del proyecto o actividad, a efectos de verificar si se encuentra dentro de un área ambientalmente frágil y si el proyecto o actividad está en conformidad con el contexto de uso del suelo, y c) la jerarquía de la importancia del impacto ambiental.

40. El artículo 46 de este decreto también dispone que los proyectos y actividades que ya estén en operación y que cuenten con una VVA aprobada estarán sujetos a las disposiciones de la Ley Orgánica del Ambiente y al contenido de la resolución de otorgamiento de la VVA. El artículo 47 señala la obligación de los desarrolladores de suministrar a la SETENA, en toda oportunidad que se le exija mediante la correspondiente resolución administrativa, un informe ambiental cuyo contenido sea lo que la SETENA solicite a efectos de controlar si las actividades o el proyecto cumplen los compromisos ambientales. El artículo 48 faculta a la SETENA a hacer visitas aleatorias al predio a efectos de verificar el cumplimiento de todos los compromisos ambientales adquiridos a través del plan de gestión ambiental. Finalmente, el artículo 49 permite en ciertos casos a la SETENA coordinar procesos de verificación mediante exámenes ambientales dirigidos a evaluar si el proyecto cumple el plan de gestión ambiental que fue presentado originalmente en el proceso de obtención de la VVA.

**(c) Proyectos en “áreas ambientalmente frágiles”**

41. En los alrededores de las áreas ambientalmente frágiles está prohibida toda construcción, sin importar su tipo. No obstante, si el proyecto está cercano pero no invade los límites de protección de la correspondiente “área ambientalmente frágil”, se considerará como una situación

de impacto ambiental potencialmente alto, Categoría A, lo que significa que los desarrolladores deberán suministrar información adicional y adquirir compromisos adicionales en cuanto al medio ambiente.

**(d) Impacto de la presencia de humedales**

42. Es importante mencionar que bajo las leyes ambientales costarricenses no es necesario que las zonas de humedales hayan sido declaradas como tales a efectos de recibir protección, dado que el simple hecho de su existencia constituye una restricción de uso de los predios y todo desarrollo debe respetar sus límites (zonas) de protección. Además se debe tomar las medidas necesarias a fin de causar los menores daños posibles a los recursos naturales que circundan el humedal.
43. Por lo tanto, si en el predio de un proyecto dado hay presencia de humedales, también se debe modificar el tipo de solicitud que se debe presentar ante la SETENA en conformidad con el Decreto Ejecutivo N° 31849-MINAE-SALUD-MOPT-MAG-MEIC y el Manual de Instrumentos Técnicos (Manual de EIA) en el procedimiento del estudio de impacto ambiental (EIA), ya que se considera que son áreas ambientalmente frágiles.
44. Los desarrolladores deben presentar el documento D1 para la obtención de la VVA, con el señalamiento de las implicaciones técnicas ambientales derivadas de la presencia de un humedal en el predio. Deberán promover un diseño de su proyecto que se sobreponga a las limitaciones correspondientes, y que forma parte del contenido de los instrumentos exigidos como un estudio de impacto ambiental. Debe ser elaborado por un grupo de profesionales multidisciplinarios contratados por el propietario. El EIA presentado es enviado por la SETENA al SINAC y a la municipalidad en la que se encuentra el predio, de modo que les sirva de referencia. La SETENA también está facultada para solicitar a los desarrolladores la convocación de una audiencia pública a efectos de dar información a la sociedad civil acerca del desarrollo planificado, y el posible impacto que podría tener en el medio ambiente.



45. Los desarrolladores deben identificar desde el inicio del proyecto mediante un informe técnico la zona del predio a desarrollar que se debería considerar como área ambientalmente frágil. Por ejemplo, dicho informe debe señalar la existencia de humedales y/o bosques.

**(e) Derecho de la SETENA de reconsideración de las VVA otorgadas**

46. Como un principio general del derecho administrativo, los organismos gubernamentales están facultados y hasta obligados a reconsiderar sus propias resoluciones y actos administrativos, en busca de defectos que pudieran causar su nulidad. A continuación los correspondientes procedimientos para la anulación, revocación y cancelación de sus actos, resoluciones y decretos administrativos:
47. **Nulidad absoluta, evidente y manifiesta:** El Ministerio Público ha definido este tipo de nulidad como: *“... es la declarada y patente que se logra descubrir por la mera confrontación del acto administrativo con la norma legal, sin necesidad de acudir a ninguna interpretación o exégesis... la nulidad evidente y manifiesta no sólo lleva aparejada la ausencia absoluta de uno de los elementos esenciales de los actos administrativos, sino también que el correspondiente defecto es tan notorio y claro que no se requiere de esfuerzo ni de análisis profundos para su verificación.”*<sup>11</sup>
48. En este caso se debe llevar a cabo un procedimiento administrativo ordinario y una vez que se haya llegado a una decisión final, el Ministerio Público o la Contraloría General (según la materia) debe emitir una opinión en cuanto al tipo de nulidad, ya sea relativa, absoluta o absoluta, evidente y

---

<sup>11</sup> Opinión C-196-97, 17 de octubre de 1997.



manifiesta. Sólo en el último caso puede el organismo gubernamental anular por sí mismo la viabilidad ambiental otorgada.

49. **Si el defecto no se considera de nulidad absoluta, evidente y manifiesta:** El organismo gubernamental debe declarar el acto, la resolución o el decreto administrativo como lesivo para los intereses públicos y solicitar al Ministerio Público la presentación de una revisión judicial ante el Tribunal administrativo a efectos de solicitar su anulación. En esos casos la parte que se beneficia del acto, resolución o decreto administrativo debe ser demandada y notificada. Antes de haber alcanzado el dictamen final, el acto, resolución o decreto administrativo objetado mantiene su validez y vigencia, a menos que el Tribunal Administrativo dicte una medida cautelar interina de reparación a efectos de suspender su vigencia.
50. **Revocación:** en nuestro régimen de derecho administrativo también existe la posibilidad de revocar actos administrativos si existe una discrepancia entre sus efectos y los intereses públicos. Conforme a esa hipótesis, no existe en absoluto un defecto ni una nulidad, sino sólo un criterio práctico a fin de determinar si el acto administrativo es consistente con los intereses públicos. Si el organismo gubernamental, una vez que haya determinado su inconsistencia con los intereses públicos, decide revocar el acto administrativo debe pagar una compensación a la parte que haya obtenido beneficios de dicho acto, así como obtener de la Contraloría General las autorizaciones previas.
51. **Cancelación:** en estos casos no hay nulidad ni inconsistencia, sino sólo el incumplimiento por parte del beneficiario de las reglas y condiciones bajo las cuales se dictó el acto administrativo, por ejemplo una licencia. También se debe llevar a cabo un procedimiento administrativo previo de modo que la parte afectada pueda presentar su defensa. Una vez alcanzado el dictamen final, la cancelación se considerará válida y en vigor



a menos que decida lo contrario un Tribunal Administrativo luego de la presentación de una revisión judicial, dado que los organismos gubernamentales gozan de facultades de adjudicación.

52. La SETENA también está facultada para solicitar la suspensión de una viabilidad ambiental dada, aún antes de otorgar a la parte afectada la oportunidad de presentar su defensa (*ante causam*). Puede actuar *ex officio* o a partir de una denuncia que presente cualquier persona que tenga fundamento jurídico para hacerlo, dado que todo lo que tenga relación con el medio ambiente se considera de interés difuso. No obstante, una vez dictada la suspensión, se debe iniciar en los siguientes quince días un procedimiento administrativo y/o una revisión judicial. Si la SETENA no cumple con lo anterior, se debe derogar la medida cautelar interina.
53. Del mismo modo, el artículo 99 de la Ley Orgánica del Ambiente dispone que la SETENA también podría pedir la suspensión inmediata de actos de los que se derive una denuncia, y también interrumpir total o parcialmente, permanente o temporalmente, dichos actos. No obstante, esta regulación se refiere a sanciones administrativas que pudieran ser impuestas por la SETENA sólo después de haber llevado a cabo un procedimiento administrativo y emitido un dictamen final, y no exclusivamente como resultado de una medida cautelar interina.
54. En el caso específico del Proyecto, la SETENA y todo otro organismo gubernamental tenían potestad para dictar medidas cautelares interinas si la materia pertenecía a su jurisdicción competente y si pudieran ocurrir daños graves e irreversibles. No obstante, se debe haber iniciado un procedimiento administrativo y/o revisión judicial dentro de los quince días siguientes, dirigido a la anulación de la viabilidad ambiental. Si la SETENA (u otro organismo gubernamental que haya dictado la medida cautelar) no cumple con lo anterior se deberá reversar dicha medida, dado que mantenerla durante más tiempo implica una violación del derecho fundamental de debido proceso con arreglo a derecho (dado que una medida interina de reparación se convertiría en una sanción administrativa final sin seguir el debido proceso con arreglo a derecho).





55. En este caso, no hay evidencias de que la SETENA ni ningún otro organismo administrativo haya al menos iniciado un procedimiento administrativo ordinario ni una revisión judicial dirigida a la anulación o si no cancelación de la viabilidad ambiental; aún así, después de haber realizado una investigación preliminar la SETENA posteriormente reversó la suspensión, aunque hacerlo tomó mucho más que un plazo razonable. Por consiguiente, lo anterior significa que la medida cautelar interina de reparación no se dictó en conformidad con ningún procedimiento administrativo principal ulterior, y por lo tanto se hubiera podido considerar no válida ya que se convirtió en una manera indirecta y tortuosa de anular o cancelar la viabilidad ambiental sin respeto al debido proceso con arreglo a derecho, o al menos de paralizar de manera ilegal el Proyecto.

**(f) Naturaleza y extensión de las obligaciones de buena fe, prudencia y transparencia que pretendidamente rigen sobre los Desarrolladores al hacer solicitudes ante las autoridades gubernamentales en conformidad con las leyes costarricenses**

56. El Demandado ha argüido que los Inversionistas estaban regidos por los principios de buena fe, prudencia y transparencia, según los cuales corresponde principalmente a los participantes del sector privado la notificación a las autoridades competentes de todo posible impacto que sus proyectos pudieran tener sobre el medio ambiente. En ese sentido, los participantes privados están en la obligación de buena fe en todo lo presentado ante la administración costarricense, y en la obligación de prudencia en todas las acciones que lleven a cabo a efectos de sus proyectos.

57. Dicha obligación emana del artículo 50 de la Constitución que establece el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. De dicho artículo emanan



los principales principios ambientales. A efectos de la implementación de dichos principios, los propietarios de tierras que quieran desarrollar proyectos y aprovechar sus recursos naturales deben actuar con prudencia a efectos de que los desarrollos sean sostenibles. Lo anterior también incluye que los desarrolladores deben haber cumplido ciertos requisitos y obtenido ciertos permisos, que dependen de la magnitud de cada proyecto, a efectos de poder utilizar los recursos naturales que se encuentren en sus predios. En ese sentido, el artículo 109 de la Ley de Biodiversidad dispone que: *"La carga de la prueba, de la ausencia de contaminación, degradación o afectación no permitidas, corresponderá a quien solicite la aprobación, el permiso o acceso a la biodiversidad o a quien se le acuse de haber ocasionado daño ambiental."*

58. La Resolución N° 00083 del Tribunal Administrativo de fecha 16 de septiembre de 2013, en su sección IV, indica que el desarrollo sostenible en el aprovechamiento de los recursos naturales es uno de los principios principales aceptados legalmente. El artículo 2, párrafos a) y b) de la Ley Orgánica del Ambiente indica que tanto el Estado y los ciudadanos deben participar en la conservación y utilización sostenible del medio ambiente.

**(g) Los principios de buena fe, no retroactividad, expectativas legítimas y la regla estoppel respecto al Gobierno costarricense**

59. El Demandado no ha abordado los principios de buena fe, no retroactividad, expectativas legítimas y la regla estoppel según rige sobre sus propios organismos gubernamentales. Bajo la ley costarricense, los organismos administrativos no pueden anular, revocar ni suspender indefinidamente actos ni resoluciones que otorguen derechos a terceros y hayan sido emitidos con anterioridad. Se debe llevar a cabo ya sea un procedimiento administrativo a efectos de declarar la nulidad absoluta, manifiesta y evidente o presentar una revisión judicial, pero lo que no puede ocurrir es que a través de medidas cautelares interinas de reparación

se paralicen los derechos subjetivos de los desarrolladores, lo que convierte a dichas medidas en sanciones finales y definitivas.

60. Específicamente, en cuanto los principios de buena fe y expectativas legítimas, nuestra Sala Constitucional ha emitido la siguiente opinión<sup>12</sup>:

***“IV.- EL PRINCIPIO GENERAL DE PROTECCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS DE LOS CIUDADANOS ANTE LOS PODERES PÚBLICOS. En el desarrollo de este principio y de sus profundos fundamentos constitucionales nuestra doctrina nacional ha considerado lo siguiente:***

*“Este principio surge en la República Federal de Alemania y, luego, es recogido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, para definir una situación digna de ser amparada al haber sido violada la confianza puesta en la actuación de la Administración Pública. El Tribunal Supremo español, en su sentencia del 1º de febrero de 1990, consideró que este principio “... ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de intereses en juego -interés individual e interés general- la revocación o dejación sin efectos del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por que soportar derivados de unos gastos o inversiones que solo pueden serle restituidos con graves perjuicios en su patrimonio.”*

*En cuanto a los requisitos del principio de la confianza legítima, la doctrina española, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo español, ha establecido lo siguiente:*

1. *Debe mediar un acto de la administración lo suficientemente concluyente para provocar en el afectado uno de los tres tipos siguientes de confianza: a) confianza del afectado en que la Administración Pública actúa correctamente; b) confianza del afectado en que es lícita la conducta que mantiene en su relación con*

---

12 Res. N° 2010-010171.



*la Administración Pública, al existir un eventual error de prohibición, y c) confianza del afectado en que sus expectativas como interesado son razonables.*

2. *La Administración Pública debe provocar signos (actos o hechos) externos que, incluso, sin necesidad de ser jurídicamente vinculantes, orienten al administrado hacia una determinada conducta que de no ser por la apariencia de legalidad creada no hubiere efectuado.*
3. *Un acto de la Administración Pública -v. gr. un reglamento- que reconoce o constituye una situación jurídica individualizada en cuya estabilidad confía el administrado.*
4. *La causa idónea para provocar la confianza legítima del afectado no puede provocarse por la mera negligencia, tolerancia, ignorancia de la Administración Pública o lo irracional de lo pretendido por el administrado.*
5. *El administrado debe cumplir los deberes y obligaciones que le competen.*

*El quebranto del principio de la confianza legítima provoca, indudablemente, varios efectos jurídicos de importancia, veamos:*

1. *Actúa como límite al ejercicio de las potestades discrecionales.*
2. *Opera como una garantía del principio de igualdad.*
3. *Provoca el deber de la Administración Pública de resarcir la frustración de las expectativas legítimas y los derechos subjetivos lesionados.*

*El principio de la confianza legítima, junto con el de buena fe en las relaciones jurídico-administrativas, dimana del principio de seguridad jurídica, esto es, la certidumbre en las relaciones con los poderes públicos, saber, el administrado, a qué atenerse con éstos, quienes deben evitar las situaciones objetivamente confusas y mantener las situaciones jurídicas aunque no sean absolutamente conformes con el ordenamiento jurídico. Este principio, se concreta, entre otros supuestos, con la teoría de la intangibilidad de los actos propios declaratorios de derechos para el administrado, la limitación de los actos de gravamen y la irretroactividad. Encuentra aplicación, también, cuando una administración pública dicta y realiza una serie de actos y de actuaciones, que aunque jurídicamente incorrectas, generan una serie de expectativas en el administrado creyendo que ostenta una situación jurídica conforme con el ordenamiento jurídico.” JINESTA LOBO (Ernesto), Tratado de Derecho Administrativo – Parte General-, San José, IUSconsultec y Editorial Jurídica Continental, 2ª. Edición, 2009, pp. 294-296.*



V.- (...)

**“IV.- Acerca de la obligación de la Administración Pública de respetar el principio de la buena fe en todas sus acciones. –**

*No es la primera vez que esta Sala hace referencia a este principio. En una oportunidad anterior penalizó la infracción por parte del Estado del principio de la buena fe con base en el cual muchos funcionarios públicos aceptaron las promesas de un retiro atrayente y por razones atribuibles al Estado, fue imposible su materialización (vea la resolución 96-1044, 09 horas 39 minutos, 1° de marzo de 1996) (...) Este principio puede ser entendido como una obligación legal, también a la Administración Pública en todas sus acciones de actuar en toda oportunidad con veracidad y sin segundas intenciones ocultas. Es un principio que es aplicable a todas las ramas de los poderes públicos...”*

- 6l. En mi opinión, en el caso específico del Proyecto pudieran haberse infringido dichos principios, por las siguientes razones:
- a. Inicialmente al Proyecto se le otorgó los permisos correspondientes sin que ningún organismo gubernamental ni funcionario público lanzara alerta alguna.
  - b. Aunque los inversionistas tienen la obligación de buena fe al presentar la información solicitada y solicitar los permisos, es el SINAC quien tiene el deber de mantener un registro de los humedales, y también de declarar su existencia.
  - c. Los organismos gubernamentales competentes esperaron a que el Proyecto estuviese en ejecución para lanzar alertas, sin haber inspeccionado, supervisado ni advertido oportunamente si había presencia de un humedal.
  - d. Hubo contradicciones entre los distintos organismos gubernamentales y funcionarios. No hubo claridad acerca de sus conclusiones, ni acerca de sus motivos; tal fue el caso que se dictaron varias medidas cautelares pero no se inició ningún procedimiento administrativo

ni revisión judicial ante las jurisdicciones competentes dirigidos a obtener la anulación, revocación o cancelación de los permisos. De hecho, como lo demuestran las evidencias en archivo, inicialmente el SINAC emitió al menos tres informes en los que se concluía que no había humedales en el Proyecto; no obstante, cambiaron posteriormente de opinión y determinaron que había un “humedal palustrino”. Además, la SETENA confirmó varias veces de manera implícita, con todas y cada una de las VVA que otorgaron, que no había humedales en el Proyecto. No obstante, con posterioridad y con base en una simple nota del SINAC dictó una medida cautelar sobre el Proyecto, que fue reversada tan pronto como se determinó que no era válido el alegato del SINAC de que la SETENA había otorgado la VVA con base en un informe falso, dado que la SETENA se apoyó en otro informe emitido por ACOPAC. Del mismo modo, la MUNI, que había otorgado con anterioridad los correspondientes permisos de construcción, súbitamente dictó una medida cautelar con base en la suspensión dictada por la SETENA. Por su parte el TAA se apoyó exclusivamente en el alegato del SINAC para emitir otra medida cautelar. Lo que es peor, aunque la SETENA revirtió la medida cautelar y estableció de manera explícita que la VVA no estaba anulada dado que no se habían apoyado en el documento presuntamente falso, la MUNI, el TAA y el SINAC no levantaron la suspensión sobre el Proyecto.

- e. Las medidas cautelares fueron dictadas de manera irregular, dado que las autoridades prácticamente lo hicieron de manera automática y sin cumplir con los requisitos legales, es decir, sin basarlas en las resoluciones correspondientes y con alegatos razonables y suficientes, ni tampoco con evidencias de posibles daños irreversibles que pudieran ser causados al ambiente si no se dictaran



medidas de reparación.<sup>13</sup> Además, las medidas cautelares fueron mantenidas en vigor durante un plazo mayor del permitido por nuestro sistema legal, lo que las convirtió en actos y/o sanciones finales sin cumplir el debido proceso con arreglo a derecho. Parece que los organismos gubernamentales prefirieron paralizar y congelar el proyecto en vez de tomar acciones claras y transparentes para poner término a los permisos.

- f. En vez de presentar una revisión judicial ante la jurisdicción competente, el Tribunal Administrativo, se inició una acción penal. Por lo tanto, aunque una gran porción de los permisos fueron suspendidos, no se inició un procedimiento principal dirigido a ponerles término. Eso tuvo como consecuencia hacer que la medida cautelar fuese nula, dado que se convirtió en una sanción en vez de ser un instrumento de un procedimiento principal. Como ejemplo, en el caso *Crucitas*<sup>14</sup>, los permisos fueron efectivamente anulados por el Tribunal Administrativo. Por lo tanto, en ese caso, al menos fue debidamente seguida la vía que establecen las leyes y cumplidos los principios de expectativas legítimas, intangibilidad de los actos administrativos y debido proceso con arreglo a derecho. Por el contrario, en este caso, dicha vía fue seguida sólo parcialmente, hasta el momento de las medidas cautelares, y de esa forma fue paralizado el proyecto.
62. Las consecuencias de haber infringido los principios anteriores en cuanto al Proyecto son que las resoluciones y los actos dictados a efectos de la anulación, revocación o suspensión de la VVA y de los permisos de construcción son nulos y sin valor. Del mismo modo, si hubiesen resultado las mismas consecuencias legales por vía de las omisiones, el organismo o los organismos gubernamentales pudieran

---

<sup>13</sup> El artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública establece que los actos que impongan obligaciones o que limiten derechos, al igual que los que suspendan actos, deben estar bien fundamentados.

<sup>14</sup> RES: 001469-F-S1-2011, Sala Primera de la Corte Suprema / ICSID Caso No. ARB/14/5.



estar obligados a reconocer la validez de la VVA y de los permisos de construcción, y también a pagar una compensación a la parte afectada.

**(h) Incumplimiento de los términos de las VVA**

63. Las leyes costarricenses establecen que el incumplimiento de los términos de las VVA podría involucrar la terminación de toda construcción en el predio, y si el solicitante ya inició la construcción, las autoridades del ambiente pueden solicitar la demolición de las obras y/o imponer sanciones económicas ambientales en compensación por daños.

**(i) Impugnación de las EV**

64. El procedimiento general de impugnación de actos administrativos, entre ellos las VVA, es su impugnación ante el organismo emisor (en el caso de las VVA, la SETENA), ante la Sala Constitucional y/o ante el Tribunal Administrativo.
  - a. Si una parte interesada impugna una VVA, la SETENA debe otorgar una audiencia al receptor de la VVA a fin de que presente su defensa. En este caso, dado que el acto no es firme y definitivo ya que una parte con fundamento jurídico lo ha impugnado dentro del plazo previsto, el organismo administrativo está autorizado para declararlo nulo y sin valor. De ser ese el caso, el receptor de la VVA que fue anulada podría también impugnar ante el Tribunal Administrativo esa decisión.
  - b. Si nadie impugna el acto o resolución dentro de los plazos previstos para ello, el organismo administrativo sigue estando autorizado para anular *ex officio* el acto, pero sólo en ciertas circunstancias.





- c. Adicionalmente, toda persona puede impugnar las VVA, ya sea ante la Sala Constitucional o el Tribunal Administrativo, aunque no se haya presentado oportunamente un recurso administrativo. En cualquiera de los casos, el Tribunal debe notificar al receptor de la VVA a fin de constituirlo como una de las partes de la demanda, que pudiera resultar en un dictamen final ya sea de anulación o de declaración como válida de la VVA.

**(j) ¿Otorgan las valoraciones de viabilidad ambiental derechos subjetivos a sus beneficiarios?**

- 65. Aunque existe una sentencia emitida por el Tribunal de Apelaciones que respalda los alegatos del Demandado, en el sentido de que las VVA son actos preparatorios que no otorgan ningún derecho a sus beneficiarios, en mi opinión *sí* otorgan derechos subjetivos a sus receptores y por lo tanto no se pueden ignorar sin atención al debido proceso con arreglo a derecho. Sin duda alguna, existe una contradicción entre la sentencia emitida por el Tribunal de Apelaciones y el dictamen N° 2010-17237 emitido por la Sala Constitucional, cuyos precedentes son vinculantes *erga omnes*. De hecho, la Sala Constitucional determinó que la Autoridad no puede anular *ex officio* valoraciones VVA sin un procedimiento administrativo ordinario previo y sin la autorización del Ministerio Público.
- 66. Aunque el Ministerio Público considera que se puede anular las VVA sin seguir previamente un debido proceso, ha tenido que aceptar el dictamen de la Sala Constitucional dado que es vinculante *erga omnes*: en lo sucesivo, por ejemplo, en el dictamen N° C-294-2013, el Ministerio Público concluyó que la Autoridad sólo puede anular las VVA *ex officio* siempre que se haya llevado adelante el procedimiento administrativo y la nulidad del acto sea absoluta, evidente y manifiesta. Por lo tanto, está claro que las VVA por sí mismas sí producen efectos y confieren derechos subjetivos a sus beneficiarios.



## 7. ESTADO DE LAS VVA Y DE LOS INFORMES DE ORGANISMOS

### (a) Actos preparatorio y final

67. La regla general es que los actos preparatorios no tienen efectos legales por sí mismos, y que por lo tanto no pueden otorgar derechos subjetivos. No obstante, el artículo 163 de la Ley General de la Administración Pública contempla la posibilidad de que un acto preparatorio tenga efectos propios, y por lo tanto se permite su impugnación directa e inmediata sin tener que esperar la emisión del acto final. Por otra parte, el acto administrativo final siempre tendrá efectos directos e inmediatos sobre los terceros, ya sea en cuanto al otorgamiento de derechos o al establecimiento de obligaciones.
68. El Dr. Julio Jurado, testigo del Demandado, declara que la VVA otorgada por la SETENA es un acto o procedimiento meramente preparatorio, subordinado a un acto final, que es el permiso de construcción que la Municipalidad otorgaría. Sobre esa base, la tesis del Demandado es que no había necesidad de seguir ningún procedimiento administrativo para anular la VVA, dado que no otorgaba ningún derecho subjetivo a los Demandantes.
69. Sin menoscabo de esa respetable opinión, es importante mencionar no sólo que la Sala Constitucional mantiene un criterio distinto, sino que también lo hace el Ministerio Público en una opinión elaborada y firmada precisamente por el propio Dr. Julio Jurado, quien ha aceptado que, a efectos de la anulación de valoraciones VVA, se

---

<sup>15</sup> Véase C-293-2013, 10 de diciembre de, 2013:

“En el dictamen N° 2010-17237, de fecha 15 de octubre de 2010, la Sala Constitucional determinó que las valoraciones de viabilidad ambiental son licencias que sólo pueden ser anuladas *ex officio* mediante el correspondiente organismo administrativo cuando la nulidad sea absoluta evidente y manifiesta, y en todo caso siguiendo el procedimiento administrativo establecido en los artículos 173 *et seq.* de la Ley General de la Administración Pública. En ese sentido, la Sala dispuso en el dictamen antes mencionado:



debe seguir un procedimiento administrativo que declare la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, o si no, si la nulidad no posee esas características, se debe presentar ante el Tribunal Administrativo una revisión judicial dirigida a su anulación antes de la celebración de todo un procedimiento judicial.

70. Ahora bien, en cuanto a los informes técnicos emitidos por entes y organismos gubernamentales, aunque es cierto que no son actos finales sino preparatorios y por lo tanto no son vinculantes para terceros, eso no significa que puedan ser ignorados por los servidores públicos ni por otros organismos administrativos dentro de los procedimientos administrativos correspondientes. El artículo 3 de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos dispone que la Administración no puede cuestionar ni reconsiderar las autorizaciones firmes ni los permisos emitidos por otras entidades y organismos, salvo en lo relativo al régimen de nulidad. Además, el artículo 136.1 de la Ley General de la Administración Pública dispone que los actos que diverjan del criterio seguido en actuaciones precedentes deben estar bien fundamentados, y el artículo 199 de esa misma ley dispone que habrá ilegalidad manifiesta cuando la Administración se aparte de dictámenes u

---

*"A criterio de esta Sala Constitucional, en relación a las licencias (vea el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental), infringe de una manera grosera, la intangibilidad del principio de los actos propios, por la anulación, unilateral, de un acto administrativo que otorgó una licencia ambiental a efectos de solicitar los permisos subsiguientes ante las autoridades competentes. Por consiguiente, la acción del procedimiento es anular la resolución N° R -302-2010-MINAET emitida, a las 11:00 horas del día 2 de junio de 2010, por el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, dado que va en detrimento del principio de intangibilidad de los actos propios. Esto último, sin detrimento, obviamente, de que si el Estado considera que dicha licencia tiene un defecto evidente y manifiesto, podría iniciar los respectivos procedimientos administrativos y, adicionalmente, exigir los requisitos correspondientes a efectos de supervisar adecuadamente que la actividad propuesta no sea lesiva para el medio ambiente."*

En consecuencia, en conformidad con el precedente constituido por el dictamen N° 2010-17237 de la Sala Constitucional, de fecha 15 de octubre de 2010, hemos procedido a analizar si la nulidad que afecta la viabilidad ambiental señalada en la resolución N° 0804-2012 de fecha 20 de marzo de 2012 es también absoluta, evidente y manifiesta."



opiniones consultivos que pongan en evidencia la ilegalidad, si posteriormente se llegare a declarar la nulidad del acto por razones invocadas en el dictamen u opinión.

71. Por consiguiente, no se puede concluir que los informes de las entidades y otros organismos gubernamentales, aunque sean actos preparatorios, no tengan ningún efecto legal ni sean vinculantes, al menos en el ámbito de la Administración Pública.
72. De todas maneras, en este caso el análisis acerca de que la VVA haya sido un acto preparatorio o final en mi opinión no tiene la importancia que ha tenido en otros casos, dado que aquí en particular no sólo se otorgó la VVA sino también los correspondientes permisos de construcción. Aún más, no sólo se suspendió la VVA sino que los permisos de construcción continúan paralizados, aunque la SETENA ya haya levantado la medida cautelar. Por lo tanto el análisis en este caso en particular es en cierta medida inocuo, dado que el Proyecto cuenta con permisos de construcción otorgados legítimamente sobre la base de la correspondiente VVA. Por lo tanto, no debe haber duda en lo absoluto de que de hecho se otorgó un derecho subjetivo, y que la única manera de anularlo y dejarlo sin valor es declarar su nulidad absoluta, evidente y manifiesta a través de un procedimiento administrativo ordinario con la opinión previa del Ministerio Público, o si no la presentación de una revisión judicial ante el Tribunal Administrativo, pero no mediante un proceso penal, ni mediante medidas cautelares sin plazo definido y en ausencia de un procedimiento principal de los cuales sean instrumentos.

## **8. EL PRINCIPIO PRECAUTORIO**

73. Este es el principio que ha tenido mayor desarrollo en la jurisprudencia y en los libros de derecho, y se ha considerado como uno de los principios esenciales del régimen del derecho ambiental.



74. Para Aldo Milano, escritor del libro “El principio precautorio”, dicho principio limita los actos de los organismos administrativos sólo a aquellos que no causen daños a los recursos naturales y dichos organismos se asegurarán que se utilizarán en conformidad. Para este autor, una gran parte de las actividades riesgosas están subordinadas a las políticas administrativas, que se manifiestan a sí mismas a través de la aprobación o denegación de todo tipo de permisos que soliciten los ciudadanos. Esa situación genera que pudieran surgir muchos conflictos ya sea porque se podría considerar que el o los permisos correspondientes no son válidos debido a que fueron emitidos en contra del principio precautorio o debido a que fueron denegados con base en el mismo principio.
75. El principio precautorio está regulado bajo el derecho internacional público y las leyes costarricenses, particularmente por el artículo 11 de la Ley de Biodiversidad. Vinculado al principio precautorio está la inversión de la carga de la prueba que opera en las materias medioambientales. La Sala Primera de la Corte Suprema, en su resolución N° 212- 2008 de fecha 25 de marzo de 2008, señala que cuando la denuncia del demandante esté relacionada con posibles daños o lesiones al medio ambiente, el acusado tendrá sobre sí la carga de suministrar todas las evidencias que indiquen lo contrario. Lo que significa que en el Derecho Ambiental se invierte la carga de la prueba, y se coloca sobre la persona que solicitó el permiso para desarrollar el predio o que haya sido acusada de causar daños al medio ambiente.
76. La Sala Constitucional, en su resolución N° 2000-9773, denomina a este principio como *in dubio pro natura*", y señala la inversión antes mencionada de la carga de la prueba en todas las materias medioambientales. Agrega que la incertidumbre en relación a las consecuencias sobre el medio ambiente que pudiera generar una actividad dada es suficiente para no permitir la ejecución del proyecto correspondiente.



77. La resolución anterior de la Sala Constitucional señala que este principio se refiere a las políticas medioambientales en general, y que en los casos específicos el principio a aplicar es el precautorio. Para dicha Sala, en las materias medioambientales siempre puede haber dudas científicas acerca de los posibles daños que pueden causar ciertos tipos de actividades. Para esa Sala de la Corte Suprema, el principio precautorio hace referencia al enfoque cauteloso que debe ser adoptado cuando exista alguna duda razonable asociada al posible peligro de repercusiones sobre el medio ambiente derivadas de cualquier actividad, que resulte en la adopción de las medidas necesarias para evitarlas.
78. La resolución N° 00112 del Tribunal Administrativo, de fecha 5 de mayo de 2012, en su sección III, indica que el contenido de dicho principio es el enfoque cauteloso que se debe adoptar cuando exista alguna duda razonable, cuando no sea posible demostrar mediante métodos objetivos ni estudios científicos qué tan peligrosa pudiera resultar para el medio ambiente una actividad dada. Además, a efectos de frenar daños irreversibles al medio ambiente, podrían dictarse algunas medidas cautelares durante la ejecución del permiso de uso que haya sido otorgado, en el transcurso del procedimiento de obtención o de imposición de medidas correctivas que podrían mitigar los posibles daños al medio ambiente.
79. De esa manera, la resolución del Tribunal Administrativo señala que el objetivo del principio precautorio es prever todo efecto negativo sobre el medio ambiente, y asegurar la protección y la gestión correcta de los recursos naturales. Para esa Sala, el principio es el punto alto del principio de la responsabilidad, dado que se desprende de la atención al tipo de daños que pudieran causarse al medio ambiente y a la salud de las personas, que hayan



sido categorizados como irreversibles, no sólo por su dimensión sino también por su acumulación.

80. La resolución N° 00394 del Tribunal Administrativo de fecha 14 de octubre de 2011, en su sección III, señala que cuando haya dudas técnicas, objetivas y científicas respecto al impacto de un proyecto sobre el medio ambiente, la administración está obligada a aplicar este principio, lo que conlleva la denegación de la autorización o permiso obligatorio de construcción. Por consiguiente, lo que este principio satisface es la necesidad de tomar todas las medidas preventivas a efectos de evitar o limitar todo posible efecto nocivo sobre el medio ambiente, dado que en lo que respecta al medio ambiente no es útil realizar acciones *a posteriori* ya que no hay forma de revertirlos una vez que se hayan producido los daños.
81. El anterior es un principio del derecho que forma parte del sistema legal y permite a las autoridades públicas implementar medidas de prevención dirigidas a proteger y conservar el medio ambiente y la salud de la población en situaciones en las que pudieran verse afectados como resultado. Hasta permite a las autoridades públicas implementar medidas de prevención aún en el caso de que no existan estudios científicos que las justifiquen, en situaciones en las que sea posible o predecible el riesgo de daños permanentes al medio ambiente sobre la base del corto o del largo plazo. Las medidas que se implementen no puede ser arbitrarias, y pueden ser reconsideradas a efectos de actualizarlas con base en cambios en las condiciones que las justificaron. Por ejemplo, en el caso específico del Proyecto, los otros organismos gubernamentales debieron haber tomado en cuenta la reversión de la medida cautelar ordenada por la SETENA a efectos de reconsiderar y posiblemente levantar o modificar las medidas de reparación que dictaron.



82. Las medidas de prevención pueden prohibir o eliminar ciertos productos, actividades y sustancias. Las restricciones que se pueden imponer deben ser proporcionales al nivel de protección y a la magnitud de los daños potenciales o eventuales que puedan afectar al medio ambiente. Pero el interés o el derecho de una persona se pueden ver afectados por la aplicación de alguna de dichas medidas preventivas, dado que los recursos naturales son un elemento esencial para la preservación de la vida humana y si el medio ambiente sufre daños también se verá afectado el bienestar de la población. Por lo tanto se justifican las medidas que involucren prohibiciones y restricciones de ciertas actividades.

## **9. EL PRINCIPIO PREVENTIVO**

83. El principio preventivo está asociado al principio precautorio. Se refiere a los posibles efectos destructivos que algunas actividades podrían tener sobre el medio ambiente. El propósito de dicho principio es la aplicación de medidas preventivas dirigidas a evitar todo tipo de daños a los recursos naturales. Se traduce en la aplicación de medidas interinas por parte de las autoridades administrativas y también judiciales que tengan potestad sobre la materia medioambiental. También incluye políticas administrativas que complementan las valoraciones VVA y otros requisitos que se exigen a efectos de la obtención de permisos de construcción.

84. Su aplicación se enfoca en los procesos judiciales, dados los largos períodos de tiempo necesarios para que el sistema judicial emita sus resoluciones finales. Las medidas interinas que emanan de este principio se dictan a efectos de garantizar la ejecución de las resoluciones en virtud de la gran posibilidad de que si no se adoptan rápidamente, el medio ambiente sufra daños irreversibles mientras se espera la respuesta final por parte de las autoridades.





## 10. ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS

85. El Reglamento de la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo N° 34433, en su artículo 3, subpárrafo a) define a las áreas silvestres protegidas como un “espacio geográfico definido, declarado oficialmente y designado con una categoría de manejo en virtud de su importancia natural, cultural y/o socioeconómica, para cumplir con determinados objetivos de conservación y de gestión.
86. Es importante mencionar que conforme al artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554, bajo las leyes costarricenses existen nueve categorías distintas de gestión que pueden ser de naturaleza pública o privada y/o una combinación de ambos sistemas de propiedad. Entre dichas categorías se incluyen las reservas forestales, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales y monumentos naturales.
87. Tres de esas categorías de áreas silvestres protegidas están sujetas a un régimen de protección especial de sus ecosistemas. Dicho régimen se traduce en restricciones en el uso de los predios en los que se encuentren dichas áreas. Es el caso de los humedales, bosques y de todo tipo de áreas protegidas en las que haya cuerpos de agua, lo que incluye ríos, fuentes de aguas, manantiales y arroyos (entre otros).
88. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, puede establecer áreas silvestres protegidas en cualquiera de las distintas categorías de manejo a través de la emisión de decretos ejecutivos. Esa facultad le otorga la potestad de incluir predios privados dentro de los límites de las áreas silvestres protegidas, cuando pudiera ser necesario para la protección de recursos naturales. Si se requiere predios privados para la creación de parques nacionales, reservas biológicas y refugios nacionales de vida silvestre, los predios serán adquiridos de sus propietarios por la vía de expropiación.



89. Los predios no quedarán automáticamente comprendidos dentro de las áreas silvestres protegidas porque el predio puede ser expropiado por el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, salvo cuando en forma voluntaria el propietario los someta al régimen forestal de protección especial establecido por las leyes y emitido por las distintas autoridades del medio ambiente. El propietario también deberá cumplir todos los requisitos establecidos en cuanto al uso del predio debido a las restricciones de alto impacto ambiental potencial, Categoría A, lo que significa que el desarrollador deberá suministrar información adicional y adquirir compromisos ambientales adicionales.
90. El SINAC es la autoridad a cargo del registro de la existencia de humedales que establezca restricciones en predios, y el Registro Nacional asienta la existencia de las distintas restricciones que pueden afectar predios.<sup>16</sup> Es importante mencionar que actualmente el registro de las áreas silvestres protegidas no es exacto, y que Costa Rica se encuentra en el proceso de actualizar la información correspondiente.
91. El SINAC es la autoridad a cargo del registro de todas las categorías de manejo que se consideran como áreas silvestres protegidas, incluyendo los humedales, que existen en el territorio de Costa Rica. También en conformidad con el artículo 4, párrafo (e) del decreto N°35803-MINAET, el SINAC incluirá en dicho registro aquellos humedales

---

<sup>16</sup> El artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°35803-MINAET establece la manera cómo se ubican geográficamente los humedales en el territorio nacional costarricense, mediante la aplicación de los mecanismos a continuación:

- a) Se puede determinar las coordenadas en las que se encuentran ecosistemas de humedales mediante información recabada en el sitio y el uso de sistemas de información geográfica.
- b) Con la información obtenida mediante los recursos enumerados en a) se debe crear mapas digitales.
- c) Toda zona de conservación del SINAC presente en el territorio debe gestionar en su sistema de información geográfica la información relacionada con la ubicación, delimitación y clasificación de los correspondientes humedales.
- d) El Secretario Ejecutivo del SINAC debe establecer un sistema oficial de información geográfica el que se incluya la ubicación de todos los humedales a nivel nacional.
- e) En este sistema de mapas y de información se debe incluir todos los humedales que forman parte del patrimonio natural de Costa Rica.



que forman parte del Patrimonio Natural de Costa Rica.<sup>17</sup> También es importante observar que el Registro Nacional hará el asiento en cuanto a los predios de propiedad privada de la existencia de las distintas restricciones que pudieran afectarlos, incluyendo áreas ambientalmente frágiles tales como los humedales. Es importante mencionar que actualmente el registro de las áreas silvestres protegidas no es exacto, y que Costa Rica se encuentra en el proceso de actualizar la información correspondiente.

92. No obstante, en el caso de los humedales no son necesarios procedimientos administrativos, como el de su registro, para que estén bajo el régimen de protección y están *ipso facto* protegidos.
93. Cuando una zona específica es un área silvestre protegida, los permisos exigidos dependerán de la categoría de manejo (público y/o privado) a la que pertenece dicha área. En el caso específico de los humedales, está prohibido todo tipo de construcciones y desarrollos dentro de una cierta zona que circunda el área/refugio. No obstante, si el proyecto no invade los límites del área silvestre protegida,

---

<sup>17</sup> El artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°35803-MINAET establece la manera cómo se ubican geográficamente los humedales en el territorio nacional costarricense, mediante la aplicación de los mecanismos a continuación:

- f) Se puede determinar las coordenadas en las que se encuentran ecosistemas de humedales mediante información recabada en el sitio y el uso de sistemas de información geográfica.
- g) Con la información obtenida mediante los recursos enumerados en a) se debe crear mapas digitales.
- h) Toda zona de conservación del SINAC presente en el territorio debe gestionar en su sistema de información geográfica la información relacionada con la ubicación, delimitación y clasificación de los correspondientes humedales.
- i) El Secretario Ejecutivo del SINAC debe establecer un sistema oficial de información geográfica el que se incluya la ubicación de todos los humedales a nivel nacional.
- j) En este sistema de mapas y de información se debe incluir todos los humedales que forman parte del patrimonio natural de Costa Rica.

El artículo 8, párrafo d) del Decreto Ejecutivo N°35803-MINAET señala que el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones debe llevar un catálogo oficial que incluya los ecosistemas que se consideran humedales.



se deberá considerar como de alto impacto ambiental potencial, Categoría A, lo que significa que el desarrollador deberá suministrar información adicional y adquirir compromisos ambientales adicionales.

## 11. HUMEDALES

94. El Demandado ha argüido en sus alegatos que ciertas zonas del predio del proyecto Las Olas son humedales. No obstante, las zonas que el Demandado alega son humedales no han sido identificados previamente por el SINAC como tales.
95. El Decreto Ejecutivo N°35803-MINAET, suministra los criterios y procedimientos técnicos que se debe seguir a efectos de identificar y señalar como humedales zonas específicas de terrenos, ya sea que hayan sido declarados o no como tales por decreto ejecutivo. El artículo 4 de dicho decreto indica que para la identificación y clasificación de los ecosistemas de humedales se seguirán los criterios técnicos establecidos en los artículos 6, 7 y 8 del decreto. También establece que el SINAC debe establecer un sistema de información geográfica que incluya una lista de las referencias geográficas de las zonas de humedales en el territorio costarricense. El artículo 6 del decreto señala una lista detallada de las características ecológicas de los humedales, que son las siguientes: vegetación hidrófila, suelos hídricos y condición hídrica, y los artículos 7 y 8 señalan una cierta clasificación de los tipos de humedales.
96. En la legislación costarricense existen otras definiciones de los tipos de humedales, pero las leyes costarricenses exigen demarcaciones *nuevas* de los humedales a efectos de cumplir el Decreto Ejecutivo N° 35803-MINAET antes citado.
  - a. La ley N° 7224 ratifica la Convención de Ramsar relativa a los humedales. Dicha convención define a los humedales como “*extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes a temporales, estancadas o corrientes,*



*dulces, salobres o saladas incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.”*

- b. En el artículo 2 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317, en el artículo 2, párrafo 18 de la Ley de Pesca y Acuicultura N° 8436 y en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 se definen los humedales con el uso de los mismos conceptos técnicos de la Convención de Ramsar.
  - c. En conformidad con el artículo 7 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317, la identificación y señalamiento de las zonas de humedales deben ser realizados mediante la emisión de un decreto ejecutivo, con base en criterios técnicos. La zona debe tener las características de humedal establecidas en el artículo 2 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317, en el artículo 2, párrafo 18 de la Ley de Pesca y Acuicultura N° 8436 y en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554, que definen los humedales con el uso de los mismos conceptos técnicos de la Convención de Ramsar.
  - d. La Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 fue promulgada en el año 1995. En su artículo 32 dicha ley otorga una protección más amplia a los humedales y a los bosques, al considerarlos como categorías de manejo dentro de áreas silvestres protegidas que se encuentran en el territorio costarricense. Están bajo la administración del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones a través del Programa Nacional de Humedales del SINAC en lo que respecta a los humedales y de la Administración Forestal del Estado en lo que respecta a los bosques. Dichos organismos están a cargo de su conservación y de la implementación de políticas que los protejan, así como de sus planes de aprovechamiento, previa presentación de ciertos requisitos ante esas autoridades.
97. Los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley N° 7554 también declaran de interés público la conservación de los humedales. Por lo tanto su existencia dentro de predios



impone ciertas restricciones en cuanto al uso de las tierras y en cuanto a todo posible desarrollo a ser realizado en sus alrededores, cuya delimitación será establecida por las autoridades ambientales.

98. Del mismo modo, se asentará en el Registro Nacional de Costa Rica que el predio tiene una restricción en cuanto al uso de sus tierras, en conformidad con el artículo 2 de la Ley Forestal N° 7575 y el artículo 37 de la Ley Orgánica del Ambiente. El propietario puede desarrollar la zona circundante del humedal, pero cumpliendo las restricciones exigidas para ese tipo de área protegida. Si la zona del humedal se encuentra dentro de un área silvestre protegida, puede ser expropiada previa compensación salvo que el propietario acepte someter el predio al régimen forestal.
99. La Sala Constitucional señala que la Ley Orgánica del Ambiente establece una definición de los humedales que se debe considerar en dos dimensiones: a) la primera relativa a los humedales en su carácter de ecosistema, y la segunda, b) como una categoría de manejo dentro de un área silvestre protegida. La primera dimensión se refiere a los humedales en su carácter de ecosistemas que cuentan con un cierto tipo de suelos que permiten que el agua se deposite durante períodos de tiempo, lo que permite que especies de animales y de plantas lo utilicen como su hábitat. Esta dimensión resulta en la misma definición que se contempla en la Convención de Ramsar, en la Ley Orgánica del Ambiente, en la Ley de Conservación de la Vida Silvestre y en la Ley de Pesca y Acuicultura. La segunda dimensión es aquella que señala que los humedales son una categoría de manejo dentro de áreas silvestres protegidas que se encuentran en territorio costarricense, como lo establece el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente.<sup>18</sup>
100. Ahora bien, el principio de legalidad emana de los artículos 11 de la Constitución Costarricense y de la Ley General de la Administración Pública, que establecen que

---

<sup>18</sup> Res. 84921-2004.



todas las autoridades públicas están autorizadas a ejecutar exclusivamente los actos que hayan sido aprobados por las leyes. En relación a las autoridades ambientales, lo anterior significa que sus potestades y facultades están delimitadas por lo establecido por las leyes. Todo acto que no haya sido aprobado por las leyes es ilegal, y se considerará de nulidad absoluta.

101. La sección IV de la resolución N° 0096 del Tribunal Administrativo de fecha 11 de septiembre de 2015 determinó que el principio de legalidad es la base del sistema de derecho público que rige sobre las autoridades públicas, y se debe entender tanto en el sentido positivo como en el negativo. El primero implica que las autoridades públicas sólo pueden hacer lo que las leyes les permiten. El segundo, el sentido negativo, consiste de que no se permite a las autoridades acciones más allá de sus facultades; hacer lo contrario se considerará una omisión de los deberes de los funcionarios públicos.

102. El principio de legalidad establece que el SINAC debe actuar en conformidad con las facultades y potestades que las leyes le han otorgado a esa Autoridad, en lo que respecta a la conservación y regulación de los humedales. Específicamente en referencia a los humedales, lo anterior significa que para que dicha Autoridad establezca la presencia de un humedal en un predio dado es esencial determinar, mediante estudios imparciales y técnicos, que el predio de hecho cumple con las características que se han establecido en la definición de humedal en conformidad con el artículo 2 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317, el artículo 2, párrafo 18 de la Ley de Pesca y Acuicultura N° 8436 y el artículo 40 de la Ley Orgánica del Ambiente N° 7574. Por lo tanto el SINAC no tiene potestades discrecionales en relación a la determinación de humedales, dado que todos los elementos correspondientes están reglamentados. Por consiguiente, una vez que se haya llevado a cabo los estudios técnicos necesarios, un predio dado satisfará las características de humedal o no lo hará. El SINAC está impedido de utilizar criterios de

establecimiento de la existencia de humedales distintos de los que han sido dispuestos de manera expresa en las leyes.<sup>19</sup>

103. De hecho, el principio de legalidad prohíbe a los funcionarios públicos utilizar su propio criterio al hacer uso de las potestades y facultades que las leyes les han otorgado.<sup>20</sup> Por lo tanto, no están autorizados para utilizar sus propios criterios al ejecutar actos administrativos, y todas sus acciones deben limitarse a lo establecido por las leyes. Sus acciones deben estar justificadas estrictamente por una motivación que coincida con lo determinado por las leyes como el objetivo del acto correspondiente, y no puede haber desviaciones respecto a lo anterior ni en cuanto a las reglas de lógica y practicidad. En este caso, el SINAC no puede indicar la existencia de un humedal si no ha llevado a cabo con anterioridad una inspección *in situ* que arroje como resultado un informe técnico en el que se verifique la presencia de todos los elementos que la ley establece como característicos de los humedales.<sup>21</sup> Si no se puede verificar, el funcionario público a cargo no puede utilizar su criterio para declarar la existencia de un humedal ya que su actuación sería arbitraria.

## 12. BOSQUES

104. La Ley Forestal de Costa Rica define los ecosistemas boscosos como “... plantas y animales diversos, mayores y menores, que interaccionan: *nacen, crecen, se reproducen y mueren, dependen unos de otros a lo largo de su vida. Después de miles de años, esta composición [de especies] ha alcanzado un equilibrio que, de no ser interrumpido, se mantendrá indefinidamente y sufrirá transformaciones muy lentamente.*” Define los bosques

---

<sup>19</sup> Los artículos 6, 7 y 8 del decreto ejecutivo N° 35803-MINAET desarrollan estos elementos técnicos y científicos de determinación de humedales. El artículo 6 señala las características ecológicas de los humedales, el artículo 7 establece el sistema de clasificación de humedales en conformidad con la Convención de Ramsar y el artículo 8 se refiere a la identificación de humedales en la zona marítima-terrestre.

<sup>20</sup> Vea los artículos 15 a 17 de la Ley General de la Administración Pública.

<sup>21</sup> Vea los artículos 6, 7 y 8 del Decreto Ejecutivo N° 35803-MINAET.





como un “ecosistema nativo o autóctono, intervenido o no, regenerado por sucesión natural u otras técnicas forestales, que ocupa una superficie de dos o más hectáreas, caracterizada por la presencia de árboles maduros de diferentes edades, especies y porte variado, con uno o más doseles que cubran más del setenta por ciento (70%) de esa superficie y donde existan más de sesenta árboles por hectárea de quince o más centímetros de diámetro medido a la altura del pecho (DAP).”<sup>22</sup>

105. El SINAC es el organismo gubernamental que tiene el deber de supervisar la tala de árboles.
106. Para llevar a cabo la tala de árboles es obligatoria una licencia. Toda persona involucrada en la tala de árboles (propietario del predio, representante, comercializador y/o contratista) debe asegurarse de contar con la licencia correspondiente antes de realizar toda actividad de tala. Todas las partes involucradas en la tala ilegal (es decir, el corte de árboles sin los permisos exigidos) podría ser enjuiciado ante el TAA. Sin embargo, se debe observar que el artículo 28 de la Ley Forestal N° 7575 establece de manera expresa una excepción a la regla indicada anteriormente, ya que dispone que las plantaciones boscosas, incluyendo los sistemas agroforestales y árboles sembrados individualmente y sus productos no requieren de licencias de tala, de transporte, de industrialización y de exportación.

### 13. FRACCIONAMIENTO

107. Primero que todo, Costa Rica cuenta con un Registro Nacional, en el que se debe hacer el asiento de todos los predios y mapas de levantamiento a efectos de su existencia legal.
108. En conformidad con el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones N° 3391 emitido por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) costarricense, promulgado el 13 de diciembre de 1982, la ley autoriza el fraccionamiento de predios con el uso de servidumbres. Los requisitos correspondientes dependen de la naturaleza

---

<sup>22</sup> Véase el artículo 3.

del predio. Si el predio es rural/agrario (parcelas de un mínimo de 5000 metros cuadrados) la servidumbre debe tener una anchura de 7 metros como mínimo sin importar su longitud. Si el predio es urbano, la servidumbre dependería de la cantidad de parcelas, y las anchuras correspondientes oscilarían entre 3 y 6 metros y la longitud máxima es de 60 m. Si existe una vía pública, entonces no hay necesidad de establecer servidumbres.

109. El artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 31849-MINAE-SALUD-MOPT-MAG-MEIC establece la necesidad de obtener una valoración VVA en cuanto a los fraccionamientos en los que se vaya a desarrollar condominios o complejos de parcelas de vivienda. Los desarrolladores necesitarán una VVA a efectos de poder hacer uso del fraccionamiento; es decir, es obligatorio haber obtenido una VVA con anterioridad a la construcción pero no para simplemente fraccionar la servidumbre y crear las parcelas de servidumbre. La obligatoriedad de la VVA dependerá de la magnitud de las obras y de los aspectos medioambientales del predio en particular. Si el propietario del predio quiere construir una casa en un lote que haya sido fraccionado con anterioridad, entonces la municipalidad tendría que emitir un permiso municipal de construcción, pero no sería requerida una VVA.
110. No obstante, si en el predio que fue fraccionado está presente un humedal o riberas de cuerpos de agua/ríos, se considerará que el predio es un área ambientalmente frágil y que se deberá cumplir con ciertos límites (zonas) de protección. Dependiendo de la magnitud del proyecto, podría ser considerada como una VVA de alto impacto y podría requerir una VVA con las condiciones especiales que conlleva tener un área frágil.
111. Los desarrolladores podrían solicitar y obtener varias valoraciones VVA para un mismo proyecto, una general y otras para desarrollos en etapas/fases posteriores del proyecto. En el caso de un proyecto de una sola etapa sólo habría una; en el caso de proyectos que se desarrollen en etapas/fases habría la posibilidad de obtener varias VVA, que se emitirán para cada desarrollo una vez que el propietario decida implementar



cada fase específica del proyecto. Si todos los fraccionamientos del proyecto requieren de una VVA debido a que el predio se va utilizar para el desarrollo de condominios o de complejos de vivienda, la SETENA analizaría cada caso y determinaría si el proyecto satisface los criterios ambientales. También determinaría, con base en el informe técnico del predio (tipo de suelos, existencia de ciertos ecosistemas en el predio) el tipo de categoría del proyecto y los requisitos que se debe satisfacer a fin de que se pueda ejecutar el desarrollo y aprovechar el predio.

112. A efectos de que los fraccionamientos sean válidos legalmente, se deben presentar ante el Registro Nacional y obtener su aprobación junto con el sello de la municipalidad, que examinará si el fraccionamiento cumple con las reglas urbanísticas locales. Los desarrolladores no podrán proceder al fraccionamiento sin haber satisfecho los requisitos correspondientes. El fraccionamiento no estaría aprobado ni asentado en registro, y no puede ser ejecutado sin contar con la VVA que exige la ley cuando se vaya a utilizar para complejos de parcelas de vivienda o para condominios, y sólo una vez que se vaya a ejecutar efectivamente las obras.

#### **14. PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN**

113. Uno de los principios más importantes del derecho administrativo, y aún así es el que más se infringe, es el principio de intangibilidad de los propios actos (“regla estoppel”). Dicho principio emana del derecho fundamental de no retroactividad, tanto de las leyes como de los actos administrativos, y también del principio de seguridad jurídica. Lo anterior significa que los organismos administrativos no pueden dictar actos administrativos en beneficio de alguien, en este caso del desarrollador, e inmediatamente después no reconocer su validez. Por lo tanto, aunque un acto pudiera de manera evidente no tener valor, los organismos administrativos no pueden sencillamente ignorarlo y no hacerlo cumplir. En cuanto a esa materia, el régimen legal ha



establecido un procedimiento, respetuoso del debido proceso, mediante el cual los actos administrativos que beneficien a un tercero pueden ser declarados nulos y sin valor, pero de nuevo, los organismos administrativos no pueden sencillamente determinar ellos mismos que un acto no tiene valor y no reconocerlo ni hacerlo cumplir.

114. En la medida en que un acto administrativo no haya sido declarado nulo y sin valor, ya sea por el organismo administrativo competente luego del correspondiente procedimiento administrativo ordinario y con la autorización del Ministerio Público, o si no por un juez, dicho acto se considera válido y se debe imponer su cumplimiento. Del mismo modo, si la autoridad desea suspender el acto, entonces podría emitirse una medida cautelar interina de reparación, en la que se explique y demuestre por qué podrían ocurrir daños irreversibles, para después iniciar el procedimiento administrativo en los quince días siguientes, o si no solicitar una medida cautelar ante la autoridad judicial.
115. Sin menoscabo de lo anterior, la municipalidad, al igual que todo otro organismo administrativo, tiene autoridad para iniciar investigaciones, ya sea ex officio o a solicitud de cualquier tercero. En la medida en que las investigaciones se encuentren en su etapa preliminar, la municipalidad no está obligada a otorgar audiencias a los desarrolladores. No obstante, si como resultado de la investigación preliminar la municipalidad concluye que existen bases suficientes para iniciar un procedimiento administrativo, entonces se deberá emitir un acto formal en el cual la parte investigada debe ser informada del objetivo del procedimiento y también de la lista de cargos contra la cual dicha parte pueda presentar sus argumentos y alegatos antes de emitir una resolución o medida que la afecte.
116. Del mismo modo, la municipalidad está facultada para suspender permisos de construcción que haya emitido con anterioridad, pero debe demostrar que de no hacerlo pudieran ocurrir daños graves e irreversibles, ya sea a terceros o a los intereses

públicos. También, la municipalidad está restringida a iniciar procedimientos administrativos y/o revisiones judiciales dentro de un plazo de quince días.

117. En este caso en particular, si las denuncias fueron presentadas sin evidencias que las respaldaran, y aún así la municipalidad ordenó la suspensión de los permisos sin contar con ninguna otra evidencia o alegato razonable de posibles daños graves e irreversibles, la medida cautelar pudiera considerarse no válida ya que no se cumplieron los requisitos legales correspondientes
118. Adicionalmente, tal como se explicó con anterioridad, si la municipalidad sí suspendió los permisos de construcción pero no inició un procedimiento administrativo ya sea de anulación o de cancelación de dichos permisos, o si no presentó una revisión judicial dentro de un período razonable de tiempo (como se explicó anteriormente, la más reciente jurisprudencia ha establecido que los procedimientos administrativos y las revisiones judiciales se deben iniciar o presentar en los quince días siguientes a haber dictado la medida cautelar), entonces se debió haber levantado las medidas cautelares; con mayor razón debido al hecho de que la SETENA sí levantó la medida cautelar sobre la VVA. Por lo tanto, si no se levantó la medida cautelar y se mantuvo en vigor sin la existencia de algún procedimiento administrativo ni de una demanda dirigida a la anulación de los permisos, entonces el comportamiento de la municipalidad podría ser considerado no válido ya que pudiera haber habido una infracción de los derechos fundamentales de los Demandantes, debido a que las medidas cautelares se convertirían en una sanción final sin el debido proceso.

## **15. DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

119. La función de la Defensoría es actuar sólo como defensor de los habitantes; por lo tanto no puede dictar ninguna decisión vinculante sino sólo emitir recomendaciones. Por consiguiente, en este caso, toda irregularidad que pudiera haber causado una ilegalidad en



el proceso tendría necesariamente que derivarse del SINAC, la SETENA, del Tribunal Ambiental Administrativo y/o de la municipalidad.

120. De hecho, la participación de la Defensoría en este caso se limitó a realizar investigaciones que no tuvieron efectos vinculantes y/o a presentar denuncias ante las autoridades competentes. En ambos casos, los actos de la Defensoría no tienen efectos vinculantes que pudieran haber afectado directamente a los demandantes.

## **16. ALCANCE DE LA AUTORIDAD DE LA MUNICIPALIDAD**

### **(a) Facultades para iniciar investigaciones preliminares**

121. Las municipalidades, al igual que todo otro organismo administrativo tiene autoridad para iniciar investigaciones preliminares, ya sea ex officio o solicitud de cualquier tercero.
122. En la medida en que las investigaciones se encuentren en su etapa preliminar, la municipalidad no está obligada a otorgar audiencias a los desarrolladores. No obstante, si como resultado de la investigación preliminar la municipalidad concluye que existen bases suficientes para iniciar un procedimiento administrativo, entonces se deberá emitir un acto formal en el cual la parte investigada debe ser informada del objetivo del procedimiento y también de la lista de cargos contra la cual dicha parte pueda presentar sus argumentos y alegatos.

### **(b) Suspensión de permisos**

123. Del mismo modo, la municipalidad puede suspender permisos que haya emitido con anterioridad. No obstante, para hacerlo, debe demostrar que si no los suspende pudieran ocurrir daños graves e irreversibles, ya sea a terceros o los intereses públicos. También, la municipalidad está restringida a iniciar procedimientos administrativos y/o revisiones judiciales dentro de un plazo de quince días.



124. Los posibles defectos de legalidad en este caso pudieran derivarse de lo siguiente:

- Si las denuncias fueron presentadas sin evidencias que las respaldaran, y aún así la municipalidad ordenó la suspensión de los permisos sin contar con ninguna otra evidencia o alegato razonable de posibles daños graves e irreversibles, la medida cautelar pudiera considerarse no válida ya que no se cumplieron los requisitos legales correspondientes
- Una vez que se dictó la medida cautelar la municipalidad tenía quince días para iniciar el correspondiente procedimiento administrativo de anulación del permiso de construcción, o para presentar la correspondiente revisión judicial. No obstante, los expedientes revelan que aunque la SETENA levantó la suspensión de la viabilidad ambiental, la municipalidad no sólo no levantó por su parte la medida cautelar que había dictado sobre el permiso de construcción, sino que tampoco inició ningún procedimiento administrativo ni revisión judicial para anular dicho permiso. Por lo tanto, como fue explicado en este documento, la medida cautelar podría haberse convertido en una manera indirecta y tortuosa de anular, cancelar o paralizar un derecho subjetivo (el permiso de construcción) sin respecto al debido proceso con arreglo a derecho, que consta de un procedimiento administrativo en caso de que el defecto se consideró evidente y manifiesto, o si no la presentación de la correspondiente revisión judicial.

## **17. TRIBUNAL AMBIENTAL ADMINISTRATIVO (TAA)**

### **(a) Procedimiento**

125. Una vez presentada una denuncia, el TAA debe identificar tanto al denunciante como al acusado, así como analizar si son pertinentes medidas cautelares interinas de reparación y otorgar al acusado el derecho de defensa. El TAA también debe comprobar



que la denuncia incluye los requisitos básicos, tales como la identificación de las partes; la ubicación de los daños ambientales y la segregación de los hechos, evidencias y otros. Si la denuncia cumple los requisitos, el TAA procederá a recolectar las evidencias necesarias a fin de elucidar la verdad acerca de los hechos, y podría solicitar informes técnicos de distintos organismos administrativos del MINAET o de algún otro organismo gubernamental así como también ordenar una inspección *in situ*.

126. Las partes al igual que sus representantes legales tienen el derecho de conocer la información contenida en los expedientes, a menos que el TAA prohíba el acceso a ciertos documentos. En esos casos el TAA debe emitir una resolución bien fundamentada que demuestre que la información correspondiente es, ya sea, un secreto de Estado, información confidencial de la contraparte o si no información que pudiera conferir un privilegio fuera de la ley a una de las partes o una oportunidad de lesionar a la Administración Pública, a la contraparte o a terceros.<sup>23</sup> Siempre se presupone que las versiones preliminares de las resoluciones, informes y opiniones de organismos consultivos están en esa condición antes de que se haber sido entregadas.

127. Una vez concluida la investigación preliminar y la recopilación de evidencias, el TAA debe iniciar el correspondiente procedimiento administrativo y convocar a las partes a una audiencia oral en la cual se examinarán todas las evidencias. El TAA tendrá un plazo de treinta días luego del momento de la conclusión de la audiencia para emitir un dictamen final, aunque en casos especiales podría ordenarse una extensión de treinta días adicionales.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Vea el artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública.

<sup>24</sup> Vea el artículo 110 de la Ley Orgánica del Ambiente.





**(b) Facultades para dictar medidas cautelares**

128. Cuando la gravedad de los hechos incluidos en una denuncia pudiera sugerir la posible comisión de daños ambientales de difícil o imposible reparación, el TAA podría ordenar medidas cautelares interinas de reparación a fin de prevenir dichos daños.

129. A esos efectos, el TAA tiene la autoridad de emitir las siguientes medidas cautelares<sup>25</sup>:

- Restricción parcial o total o la paralización inmediata de las actividades que originan la denuncia.
- Suspensión momentánea, ya sea total o parcial, de los actos que originan la denuncia.
- Cierre provisional, ya sea total o parcial, de las actividades que originan la denuncia.
- Otras que el TAA considere apropiadas a fin de evitar daños de difícil o imposible reparación.

130. No obstante, dichas medidas cautelares no pueden ser de vigencia indefinida, no sólo debido a que son pertinentes las mismas regulaciones y principios descritos anteriormente en este documento, sino también porque el artículo 27 del Reglamento de Procedimientos del TAA establece que una vez finalizada la audiencia y recopiladas las evidencias, el TAA tiene treinta días para emitir un dictamen final (ese plazo podría extenderse treinta días adicionales como se indicó anteriormente).

---

<sup>25</sup> Vea el artículo 19 del Reglamento de Procedimientos del TAA, Decreto Ejecutivo N° 34136



131. Por lo anterior, en los casos en los que el TAA se tome más de quince días para iniciar un procedimiento administrativo, o se tome un lapso desmedido de tiempo para convocar a las partes y celebrar la audiencia oral, o si no, no emite un dictamen final dentro del plazo de treinta días posteriores a la audiencia, se debe levantar la medida cautelar, ya sea en el TAA o si no mediante un recurso de amparo ante la Sala Constitucional y/o el Tribunal Administrativo, dado que la medida cautelar sería una sanción administrativa final lo que infringe el debido proceso con arreglo a derecho, y no una medida cautelar interina de reparación.

## **18. INVESTIGACIÓN DE DENUNCIAS AMBIENTALES**

### **(a) Autoridades competentes**

- 132. SINAC
- 133. SETENA
- 134. Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, Área Calidad de Vida
- 135. MUNI (Municipalidad de Parrita)
- 136. TAA

### **(b) Requisitos de fundamentos jurídicos**

- 137. Dado que todo lo que tenga relación con el medio ambiente se considera de interés difuso, toda persona tiene por lo anterior fundamento jurídico para presentar denuncias.
- 138. Adicionalmente, es posible presentar denuncias ante diferentes organismos relativas al mismo proyecto y simultáneamente, dado que cada uno de esos organismos es independiente en el sentido de que ejecutan sus facultades y funciones sin necesidad el uno del otro. La MUNI y la Defensoría no se encuentran bajo la misma dirección o entidad legal institucional; por lo tanto, las denuncias presentadas ante una de ellas no se conocen ni

se resuelven mediante una misma resolución u oficio, sino por diferentes autoridades con distintas funciones y facultades.

139. Sin menoscabo de lo anterior, es importante mencionar que el artículo 22 de nuestro Código Civil establece que: *"La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial de éste..."*.

140. Con base en lo anterior, nuestra doctrina ha considerado que el abuso del proceso es *"un modo excesivo y degradante de acción y omisión realizado por una persona que, con la excusa de ejercitar un derecho procedimental, causa lesiones al adversario, sin esto haber sido necesario para la defensa"*.<sup>26</sup>

141. Las características que califican el abuso del proceso son las siguientes:

- No exige un elemento de intencionalidad ni objetivo.
- Es un comportamiento excesivo, desleal e impropio.
- En el ejercicio de derechos y potestades.
- Diverge de los objetivos designados.
- Causa daños innecesarios.

142. Entre otros, la calificación de abuso del proceso es pertinente cuando una persona presenta una denuncia o demanda precipitada en la que se falsifican los hechos ante el juez.

143. Aunque no ha habido muchos precedentes de abuso de proceso en nuestra jurisprudencia, sus posibles consecuencias podrían ser que el culpable de presentar dichas

---

<sup>26</sup> Parajeles Vindas, Gerardo. "El Abuso Procesal". Investigaciones Jurídicas S.A., p. 61.



denuncias y/o demandas pudiera ser compelido por un juez a pagar una compensación a las partes afectadas, con base en los artículos 1045 y 1047 de nuestro Código Civil en los casos de particulares, y/o de los artículos 190 – 194 de nuestra Ley General de la Administración Pública en los casos de funcionarios públicos.

**(c) Procedimiento**

144. La autoridad que recibe la denuncia debe referirla a la SETENA (si se ha emitido una viabilidad ambiental) y/o al SINAC (si el predio se encuentra en un área protegida), y en todos los casos al TAA. Por otra parte, si la denuncia involucra otras materias medioambientales podría ser posible que la denuncia sea referida a otro despacho gubernamental, según corresponda, a efectos de iniciar el respectivo procedimiento.
145. Si se inicia un procedimiento administrativo formal, se debe notificar al propietario del predio y también se le debe convertir en una parte a efectos de defender sus intereses y posición respecto a la situación en particular presentada contra él. No obstante, en la fase inicial de investigaciones no es necesaria la notificación al propietario.
146. El propietario del predio en cuestión debe ser notificado e informado del resultado de las investigaciones, y una vez que se haya emitido el informe inicial, el propietario tendría derecho al expediente completo de información. El resultado se asienta en el expediente que mantiene la institución que tiene potestad sobre la denuncia.
147. No existen recursos contra el informe inicial de la investigación, pero una vez iniciado el procedimiento administrativo se puede impugnar el dictamen final así como otras resoluciones emitidas dentro del procedimiento, mediante varias apelaciones administrativas. Del mismo modo, el dictamen final y todo otro acto preparatorio

pertenciente al procedimiento que tenga sus propios efectos, tales como las medidas cautelares incluyendo las interinas de reparación, puede ser impugnado ante el Tribunal Administrativo mediante una revisión judicial.

148. Del mismo modo, en los casos en los que se desestime la denuncia la persona que originalmente la presentó y/o toda otra persona puede presentar los correspondientes recursos administrativos así como presentar una revisión judicial y/o un recurso de amparo (dado que en la materia medioambiental los fundamentos jurídicos son difusos).

149. En el caso de que se presenten recursos administrativos, podría excepcionalmente permitirse investigaciones adicionales en el predio, pero su resolución se basa generalmente en el expediente administrativo.

150. Adicionalmente, una vez que se haya emitido una decisión respecto a una apelación, la persona que hizo la denuncia sigue teniendo la facultad de hacer denuncias adicionales ya sea ante las autoridades que dictaminaron respecto a la denuncia inicial – cuando haya nuevos hechos demostrados acerca de la misma materia– o ante el Tribunal Administrativo o la Sala Constitucional.

151. Además, el despacho gubernamental está facultado para reabrir de manera unilateral el caso sólo cuando haya nuevos hechos demostrados acerca de la misma materia de dicho caso.

**(d) Medidas cautelares**

152. Si se descubre (o se sospecha de) infracciones contra el medio ambiente, el procedimiento correcto para interrumpir las obras de un proyecto consta de otorgar una audiencia al propietario del predio, a fin de que pueda defender sus intereses y posición con respecto a la situación en particular presentada contra su proyecto. Posteriormente, la autoridad competente puede realizar una investigación en el predio, a efectos de estudiar dicha situación. Los permisos de construcción y



las valoraciones de viabilidad ambiental pueden ser impugnadas una vez que se haya demostrado apropiadamente la infracción y se haya culminado el debido proceso administrativo.

153. No obstante, si existe el peligro de daños graves e irreversibles, los despachos gubernamentales pueden llegar a emitir medidas cautelares sin haber otorgado con anterioridad una audiencia a las partes afectadas (*prima facie*).
154. la medida cautelar debe estar basada en evidencias y alegatos razonables de posibles daños graves e irreversibles al medio ambiente, o al menos en la ausencia de evidencia científica de que la actividad correspondiente no causará daños al medio ambiente (principio de "in dubio pro natura");
155. Además se debe iniciar un proceso administrativo formal en los quince días siguientes a la notificación a la parte afectada de la medida cautelar, o presentar una revisión judicial. En ambos casos, la acción estaría dirigida a anular los actos que hayan sido suspendidos.
156. Si la autoridad competente no cumple con lo anterior, se debe reversar la medida cautelar, dado que mantenerla durante un plazo mayor del período de quince días sin haber iniciado un procedimiento administrativo ni presentado una revisión judicial implica una violación del derecho fundamental de debido proceso con arreglo a derecho (en la que una medida cautelar interina de reparación se utiliza ilegalmente como una sanción administrativa final sin haber cumplido los procedimientos legales con arreglo a derecho).



Fechado el 3er día de agosto de 2016. Presentado  
con el mayor respeto.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luis Ortiz', is centered on the page.

Luis Ortiz,  
Socio, BLP