
Sobre la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental en Costa Rica

*Jorge A. Cabrera-Medaglia**

1. Costa Rica posee un complejo sistema de instituciones encargadas de vigilar la aplicación de la ley ambiental; sistema cuyo funcionamiento ha venido aumentando a raíz de una mayor capacitación (a través de programas de cooperación) y de una mayor coordinación entre las diferentes instancias encargadas. A estos efectos, presentaremos una descripción de las principales entidades con competencias para velar por la aplicación de la Ley, no sin antes indicar que no se trata de una enumeración exhaustiva, pero sí tratará de mostrar cuál es, en términos generales, el marco legal de aplicación y cumplimiento existente en Costa Rica.

A la fecha este sistema se ha caracterizado por:

a) La dispersión y traslape de competencias entre varias entidades encargadas de la aplicación y el cumplimiento de la Ley ambiental, sin que se haya podido establecer a la fecha, un verdadero sistema o agenda para su control. El Plan Nacional de Política Ambiental de la Administración pasada, contemplaba como una de sus acciones en el campo legal-institucional la unificación de las competencias ambientales y la eventual creación de una Agencia de Protección Ambiental. Fundamentalmente se previó la consolidación de las competencias ambientales del Ministerio de Salud (Dirección de Protección del Ambiente Humano), el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Agricultura (tratándose de agroquímicos, equipos de aplicación y otras sustancias biológicas para uso agrícola) y otros órganos como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (en lo referente a las emisiones de fuentes móviles, es decir de la flota vehicular). Tal iniciativa no ha sido llevada a la práctica, razón por la

cual el sistema continúa caracterizándose por los inconvenientes apuntados.

b) Las dificultades para un ágil funcionamiento del sistema. Lo anterior tiene explicaciones profundas que trascienden este estudio, pero que pueden ser mencionadas, tales como: la falta de un programa o plan de aplicación y cumplimiento de la Ley en las diferentes entidades, la ausencia de equipo e infraestructura (equipo de medición, vehículos, etc.), poco recurso humano capacitado, utilización de mecanismos denominados de comando y control que permiten poca flexibilidad, competencias poco claras sobre un mismo recurso natural o actividad, etc. Ello ha conducido a que el aparato administrativo de aplicación y cumplimiento haya resultado poco eficiente y eficaz y, en muchos casos, haya sido incapaz de solucionar los problemas de incumplimiento de la ley o haya actuado de forma tardía en una materia en la cual la rapidez es esencial y la reparación del daño es difícil, si no imposible y costosa.

c) La legitimación amplia que la Constitución Política ha otorgado para la denuncia ambiental (cualquiera), interpretándose que, en esta materia, está constituida por la condición de ser humano, sin requerir títulos ni derechos de propiedad e inclusive ni siquiera la capacidad procesal de actuar, ha traído consigo un aumento de las denuncias y litigio. Ello, aunado al surgimiento y proliferación de organizaciones no gubernamentales, de grupos organizados de denuncia y, en general, de una mayor conciencia en la población sobre las causas y consecuencias del deterioro de nuestros recursos, ha implicado mayores presiones y exigencias sobre el aparato administrativo y judicial ante los problemas ambientales. Incluso recientemente se ha constatado la práctica de denunciar un problema ambiental ante todas las entidades que poseen alguna competencia

* Abogado. Copresidente del Panel de Expertos sobre acceso y distribución de beneficios del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Naciones Unidas. Profesor Posgrado en Derecho, Universidad de Costa Rica

sobre el tema (Tribunal Ambiental Administrativo, Áreas de Conservación, Ministerio de Salud, Secretaría Técnica Nacional o SETENA, Municipalidades, Defensoría de los Habitantes, Contraloría General de la República, Procuraduría del Ambiente y de la Zona Marítimo Terrestre, etc.). De esta forma se somete la misma queja ante todas las instancias en forma simultánea, lo cual ha comenzado a presentar inconvenientes por la posibilidad de resoluciones contradictorias, falta de seguridad jurídica, costos de atender cada uno de los procedimientos, etc. En pocos casos se ha logrado plasmar en las normas la relación entre las diversas instancias (por ejemplo, la Defensoría y los casos que se encuentran bajo el conocimiento de una autoridad jurisdiccional). Tampoco debe considerarse que la existencia de diversas instituciones con competencia sobre recursos naturales constituye necesariamente un inconveniente, pues cada una de ellas puede manejar y resolver o ejercer diferentes formas de control y sancionar con medidas, distintas, pero compatibles (una multa o indemnización, por una parte, la cancelación de permisos por otra, etc.). Por el contrario, los inconvenientes estriban en la ausencia de un verdadero sistema coordinado de vigilancia.

A continuación, presentamos una breve descripción de este sistema:

2. La Ley Orgánica del Ambiente crea dos instituciones nuevas con importantes funciones en esta materia, a saber, el Contralor Ambiental y el Tribunal Ambiental Administrativo. Además, menciona algunas potestades de control a cargo de la SETENA y la posibilidad de recibir denuncias por parte de los Consejos Regionales del Ambiente, tal y como explicaré a continuación.

3. EL CONTRALOR AMBIENTAL. Esta figura tiene su origen en el antiguo Contralor Forestal, figura que tenía fundamento en un decreto ejecutivo. El artículo 102 de la Ley Orgánica dispone expresamente

Se crea el cargo de Contralor del Ambiente adscrito al despacho del ministro del Ambiente y Energía, quien lo nombrará. Su tarea será vigilar la

aplicación correcta de los objetivos de esta ley, y de las que, por su naturaleza le correspondan.

Estará obligado a denunciar cualquier violación de esta ley y las conexas, ante la Procuraduría Ambiental y de la Zona Marítimo Terrestre, así como ante el Ministerio Público.

El reglamento de la Contraloría del Ambiente (decreto No 25082 MIN AE publicado en La Gaceta del 26 de abril de 1996), ha venido a precisar sus funciones. Entre ellas el artículo 2 menciona las siguientes:

a) Vigilar la correcta aplicación de los objetivos de la Ley Orgánica del Ambiente.

b) Vigilar la correcta aplicación de los objetivos de todas las leyes que tengan relación directa con el ambiente (biodiversidad, contaminación, investigación, educación, suelo, aguas, energía y en general toda la normativa que se relacione con un desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza).

c) Denunciar cualquier violación a la Ley Orgánica del Ambiente, las leyes que tengan relación directa con la defensa y protección del ambiente, la Zona Marítimo Terrestre y otras violaciones que atenten contra un desarrollo sostenible en armonía natural, ante la Procuraduría Ambiental, así como ante el Ministerio Público.

f) Solicitar los informes sobre la aplicación correcta y el cumplimiento de los objetivos de la Ley Orgánica del Ambiente que considere conveniente y a los organismos encargados de su ejecución.

i) Mantener comunicación permanente con los Consejos Regionales Ambientales, grupos ambientalistas del país y demás organismos de la sociedad civil preocupados por la defensa y desarrollo del ambiente, con el propósito de coadyuvar en las denuncias y correcta aplicación de las leyes ambientales.

Según el artículo 5 de este mismo decreto

El Contralor del Ambiente para el fiel cumplimiento de sus funciones podrá constituir un equipo que estará integrado por un grupo de profesionales, subordinados directos del Contralor

del Ambiente, llamados subcontralores, especialistas en las siguientes áreas como mínimo, Forestal, de Aguas, del Aire, de Suelos, de Desechos, de Calidad Ambiental y Vida Silvestre.

Como se observa, el reglamento fue mucho más allá de lo estipulado en la Ley, creando un cuerpo de subcontralores especializados en diferentes áreas temáticas. Asimismo, el Contralor juega un importante papel en la recepción de denuncias ambientales y su investigación; en la solicitud de informes sobre aplicación de la ley a las entidades encargadas de ella y en la coordinación con la sociedad civil (grupos ambientalistas, etc.) con el fin de velar por la correcta aplicación y cumplimiento de la Ley Orgánica y demás leyes ambientales.¹

4. EL TRIBUNAL AMBIENTAL ADMINISTRATIVO Esta constituye una figura de reciente creación por la Ley Orgánica, la cual comenzó sus funciones en enero de 1997. Según la Ley Orgánica,

Se crea un Tribunal Ambiental Administrativo, con sede en San José y con competencia en todo el territorio nacional.

Será un órgano desconcentrado del Ministerio de Ambiente y Energía, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Sus fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones serán de acatamiento estricto y obligatorio (art. 105).

Está integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes, nombrados por el Consejo Nacional Ambiental, por un período de seis años. (art. 106).

El Tribunal tiene competencia para conocer de los siguientes aspectos (art. 111):

- a) Conocer y resolver, en sede administrativa, las denuncias establecidas contra las personas, públicas o privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.
- b) Conocer, tramitar y resolver, de oficio o a instancia de parte, las denuncias referentes a comportamientos

1. Recientemente han desaparecido los subcontralores, quedando únicamente la figura del Contralor Ambiental.

activos y omisos que violen o amenacen violar las normas de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.

- c) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.
- d) Las resoluciones del Tribunal Ambiental Administrativo serán irrecurribles y darán por agotada la vía administrativa.

El Tribunal es competente para conocer denuncias contra empresas privadas, así como contra el propio Estado y puede imponer una serie de sanciones importantes, así como indemnizaciones. Dentro de las primeras, la Ley Orgánica menciona las siguientes (art. 99):

- a) Advertencia mediante la notificación de que existe un reclamo.
- b) Amonestación acorde con la gravedad de los hechos violatorios y una vez comprobados.
- c) Ejecución de la garantía de cumplimiento, otorgada en la evaluación de impacto ambiental.
- d) Restricciones, parciales o totales, u orden de paralización inmediata de los actos que originan la denuncia.
- e) Clausura total o parcial, temporal o definitiva, de los actos o hechos que provocan la denuncia.
- f) Cancelación parcial, total, permanente o temporal, de los permisos, las patentes, los locales o las empresas que provocan la denuncia, el acto o el hecho contaminante o destructivo.
- g) Imposición de obligaciones compensatorias o estabilizadora del ambiente o la diversidad biológica.
- h) Modificación o demolición de construcciones u obras que dañen el ambiente
- i) Alternativas de compensación de la sanción, como recibir cursos educativos oficiales en materia ambiental; además de trabajar en obras comunales en el área del ambiente.

Estas sanciones podrán imponerse a particulares o funcionarios públicos, por acciones u omisiones violatorias de las normas de esta ley, de otras disposiciones de protección ambiental o de la diversidad biológica.

La presentación de la denuncia ante el Tribunal Ambiental es relativamente sencilla. Su contenido es básicamente el nombre y domicilio del denunciante y del denunciado (si se conoce); los hechos o actos realizados contra el ambiente; las pruebas, si existen; y la indicación de un lugar para recibir notificaciones (art. 107 de la Ley Orgánica). El trámite ante el Tribunal Ambiental no está sujeto a ninguna formalidad. La denuncia podrá presentarse por cualquier medio de comunicación, incluso oral. Cuando no sea escrita deberá ratificarse durante los siguientes 8 días naturales (art. 112).

Al recibir la denuncia, el Tribunal identificará al denunciante y siempre oír a la persona a quien pueda afectar el resultado de la denuncia, salvo si la gravedad del hecho denunciado amerita tomar medidas inmediatas. Posteriormente podrá notificar el resultado. El Tribunal Ambiental recabará la prueba necesaria para averiguar la verdad de los hechos denunciados. Las partes o sus representantes y sus abogados tendrán acceso a las actuaciones relativas a la denuncia tramitada ante el Tribunal, sin más requisitos que justificar su identidad o personería (art. 108).

El procedimiento debe guiarse por una serie de principios. Según el artículo 106, el Tribunal deberá realizar sus funciones sujeto a los principios de oralidad, oficialidad, celeridad e inmediación de la prueba. El Tribunal Ambiental debe impulsar de oficio el procedimiento y el trámite de los asuntos de su competencia con la rapidez requerida por la situación afectada. El fallo deberá dictarse en un término no mayor de 30 días, pudiendo ampliarse en casos especiales hasta 30 días más. La Administración tiene la obligación de dar respuesta pronta y cumplida (art. 110).

Por último, la Ley prevé la posibilidad para el Tribunal de asesorarse por la SETENA o por cualquier organismo nacional e internacional (art. 109).

El reglamento de procedimientos del Tribunal Ambiental (decreto No 25084 MINAE publicado en La Gaceta del 26 de abril de 1996) viene a desarrollar con mayor detalle los aspectos procesales de las denuncias y sus trámites. Dada la importancia de la intervención del Tribunal y por los intereses en juego, se reafirma el deber del tribunal de proceder de oficio (art. 6) y la posibilidad de actuar en días y horas inhábiles, cuando la dilación pueda causar perjuicio grave a los interesados o al medio ambiente, entorpecer el procedimiento o hacer ilusorio el efecto de la resolución administrativa, ya sea de oficio o a petición de parte (art. 8). También se autoriza al Tribunal a tomar medidas cautelares (art. 9), cuando por la gravedad de los hechos denunciados se puedan cometer daños irreparables o de difícil reparación contra el medio ambiente y los recursos naturales. Para impedir la eventual comisión de daño o que las acciones dañinas continúen, podrá aplicar las siguientes medidas precautorias:

- a) Restricciones, parciales o totales, u orden de paralización inmediata de los actos que originan la denuncia.
- b) Suspender temporalmente, en forma parcial o total, el o los actos administrativos que provocan la denuncia.
- c) Clausurar temporalmente, en forma total o parcial, las actividades que ocasionan la denuncia.

El reglamento dispone además que, para el cumplimiento de los fines del Tribunal, todos los restantes órganos y funcionarios del MINAE se considerarán órganos auxiliares del Tribunal, quedando obligados a prestar la colaboración que se les requiera (art. 10). En general, el Tribunal puede realizar, de previo a la audiencia oral entre las partes, inspecciones oculares y periciales que estime oportunas (art. 15).

Pese al poco tiempo de operar, el Tribunal ha dictado importantes resoluciones ordenando la suspensión de actividades y condenando a indemnizaciones por el daño causado.

5. CONSEJOS REGIONALES AMBIENTALES.
La Ley Orgánica del Ambiente crea los Consejos Regionales Ambientales, adscritos al Ministerio de

Ambiente y Energía, como máxima instancia regional desconcentrada, con participación de la sociedad civil para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de las actividades, organismos y los proyectos en materia ambiental (art. 7).

Dentro de sus funciones relevantes para el tema, se encuentran:

Art. 8:

d) Atender denuncias en materia ambiental y gestionar ante los órganos pertinentes las acciones respectivas.

Los Consejos están integrados de la siguiente manera (art. 9):

a) Uno de los gobernadores provinciales que atienden la región, quien lo presidirá.

b) Un representante de la Liga de Municipalidades.

c) Un representante de cada uno de los Consejos Regionales relacionados con el ambiente que operen en la región.

d) Un representante de los gobiernos estudiantiles de centros de enseñanza secundaria ubicados en la región.

e) Un representante de las cámaras empresariales que operen o estén representadas en la región.

La reglamentación del funcionamiento de estos Consejos es bastante reciente (decreto No 26973-MINAE publicado en La Gaceta del 26 de mayo de 1998), razón por la cual apenas si inician sus actividades. Sin embargo, las competencias de análisis de proyectos y programas y de atención de denuncias los convierten en órganos relacionados con el tema de la aplicación y cumplimiento de la ley ambiental.

Estos Consejos funcionan en cada una de las Áreas de Conservación del MINAE (art. 2 del decreto No. 26973 MINAE).

6. LA SETENA. Como indiqué en la opinión legal presentada con anterioridad, SETENA tiene potestades de dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones de la evaluación de impacto ambiental. En los casos de violación de su contenido, podrá Acta Académica

ordenar la paralización de las obras. En estos casos, el interesado, el autor del estudio y quienes lo aprueben serán directa y solidariamente responsables por los daños y perjuicios que se causen (art. 20 de la Ley Orgánica).

Precisamente una de las funciones de la Secretaría Técnica está constituida por la atención e investigación de denuncias que se le presenten relativas a la degeneración o el daño ambiental (art. 84 inciso c de la Ley Orgánica).

Para cumplir con estos mandatos generales, el Reglamento de Procedimientos de la SETENA ha creado una Unidad de Monitoreo y Seguimiento Ambiental (art. 4 del reglamento) que puede conocer y atender las denuncias sobre degradación o impacto sobre el ambiente que se presenten referentes a proyectos con expediente administrativo en SETENA (art. 14 inciso c del reglamento).

El reglamento contiene un capítulo sobre denuncias ambientales y otro sobre sanciones. Según el artículo 33, las denuncias por deterioro ambiental deberán presentarse por escrito, con indicación clara del denunciante, de ser posible del denunciado, de los hechos que la motivan, ubicación exacta del proyecto y señalar el lugar donde se puede notificar al denunciante y, de ser posible, a los denunciados.

Recibida la denuncia se procederá a verificar si el proyecto o los hechos tienen expediente administrativo en SETENA, en cuyo caso se procederá a realizar la inspección de campo y rendir el informe técnico en un plazo no mayor de 10 días. En caso de que no exista expediente administrativo en SETENA, se trasladará la denuncia al Tribunal Ambiental Administrativo (art. 34).

Respecto a las sanciones, el reglamento contempla varias de ellas. Por ejemplo, en el caso de que

... el proyectista inicie labores sin contar con la debida aprobación del EslA (estudio de impacto ambiental), y dependiendo de la gravedad del daño ambiental ocasionado se le paralizará y/o clausurará temporal o definitivamente, la obra y/o operación del proyecto. En caso de paralización el plazo será no

menor de tres meses ni mayor de dos años, dependiendo del avance del proceso. (art. 52 del reglamento de SETENA).

Cuando se trata del incumplimiento de las obligaciones ambientales contraídas mediante el estudio de impacto y la Declaración de Compromisos Ambientales, y una vez seguido el debido proceso, se suspenderán temporalmente las obras, concediendo un plazo perentorio para realizar las medidas correctivas, según sea el daño causado. Asimismo, si el daño ambiental fuere de gran magnitud, se podrá ejecutar parcial o totalmente la garantía. (art. 53 del reglamento de SETENA). En el caso de ejecución parcial de las garantías, el proyectista deberá reajustar el saldo de la garantía, salvo que por la gravedad de los hechos la SETENA acuerde ordenar la paralización o la clausura total y permanente de las obras (art. 32 del reglamento).

En estos casos, transcurrido el plazo que se le otorgó para realizar las medidas correctivas, el interesado deberá demostrar a satisfacción de SETENA, el cumplimiento de las medidas. Si las medidas y acciones resultan satisfactorias, SETENA podrá autorizar al proponente continuar con las obras u operación del proyecto. En caso contrario, se cancelará la aprobación del estudio por incumplimiento de las acciones establecidas para la conservación y protección del medio ambiente. Esta cancelación implica la suspensión o cierre definitivo de las operaciones del proyecto, sin perjuicio alguno para la administración, todo lo anterior de conformidad con el artículo 54 del reglamento citado.

SETENA ha utilizado las potestades que la ley le concede y en diversos casos ha autorizado la paralización de las obras por no ajustarse a los términos del estudio de impacto ambiental.

7. OTRAS AUTORIDADES DEL MINAE. Existen otras autoridades del MINAE con competencia para velar por la aplicación de la Ley. Así, por ejemplo, según el artículo 37 de la Ley Forestal:

Corresponde al Ministerio del Ambiente y Energía velar por la protección y conservación de los bosques y terrenos forestales. Para cumplir esta misión prioritaria, el Ministerio podrá formular los programas

tendientes a instaurar las medidas necesarias en resguardo de la integridad de los recursos forestales del país.

Para coadyuvar al cumplimiento de lo anterior, el Ministerio dará participación a la sociedad civil, nombrando inspectores de recursos naturales ad honórem e integrando comités de vigilancia de los bosques. Los nombramientos deberán publicarse en La Gaceta. En el reglamento de esta Ley se establecerá una identificación que los acredite como tales.

Igualmente, el artículo 54 de la misma Ley dispone en forma expresa que los funcionarios de la Administración Forestal del Estado tendrán carácter de autoridad de policía, como tales y de acuerdo con la presente Ley, deberán denunciar ante las autoridades competentes las infracciones cometidas.

Las autoridades de policía estarán obligadas a colaborar con los funcionarios de la Administración Forestal del Estado, cada vez que ellos lo requieran para cumplir cabalmente con las funciones y los deberes que esta ley les impone.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, estos funcionarios, identificados con su respectivo carné, tendrán derecho a transitar y practicar inspecciones en cualquier fundo rústico o industria forestal, excepto en las casas de habitación ubicadas en él; así como decomisar la madera y los demás productos forestales aprovechados o industrializados ilícitamente y secuestrar, en garantía de una eventual sanción, el transporte que sirva como instrumento o facilitador para la comisión del delito, previo levantamiento del acta respectiva. Todo lo anterior deberá ponerse a la orden de la autoridad judicial competente, en un plazo no mayor de tres días.

Por su parte, según el artículo 15 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre

Los inspectores de Vida Silvestre tienen autoridad de policía y deben de estar debidamente identificados con un carné extendido por el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas.

Asimismo, para el fiel cumplimiento de las obligaciones establecidas en esa Ley, los inspectores

de vida silvestre, los inspectores forestales y los guardaparques debidamente acreditados y en el desempeño de sus funciones, están facultados para detener, decomisar, transitar, entrar y practicar inspecciones, así como para decomisar, dentro de cualquier finca, lo mismo que en las instalaciones industriales y comerciales involucradas, los productos y subproductos de las actividades prohibidas, junto con los implementos utilizados. En caso de los domicilios privados, se deberá contar con permiso de la autoridad judicial competente o del propietario (art. 16 de la Ley).

De conformidad con estas disposiciones, los inspectores del MINAE tienen autoridad de policía y pueden por tanto realizar una serie de actividades, tales como decomisos de productos, maquinarias, equipos, detención de personas sospechosas, etc. Estas potestades de actuación y de presentación de las denuncias respectivas se precisan en los reglamentos respectivos de la Ley Forestal y la Ley de Conservación de la Vida Silvestre.

Tal es la importancia de las labores de protección y aplicación de la Ley, que las Áreas de Conservación del país (a las cuales pertenecen los funcionarios del MINAE con autoridad de policía) tienen como uno de sus programas, el de control, junto con los de fomento y áreas silvestres protegidas.

8. LOS VIGILANTES DE RECURSOS NATURALES Y LOS COMITES DE VIGILANCIA. Como se mencionó en los artículos 37 de la Ley Forestal y 15 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, se establece la posibilidad de contar con inspectores ad honórem. Su funcionamiento se regula fundamentalmente por medio del decreto No. 26923-MINAE publicado en La Gaceta del 25 de mayo de 1998.

Este reglamento de los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales-COVIRENAS, establece las bases para su funcionamiento. Según el artículo 1, los comités de vigilancia de los recursos naturales constituyen un cuerpo de bien social auspiciado por el Ministerio de Ambiente y Energía, creado para coadyuvar en la aplicación de la legislación ambiental vigente.

Este cuerpo estará formado por ciudadanos y ciudadanas que prestarán sus servicios ad honórem, motivados por el único interés de coadyuvar en la conservación y vigilancia de los recursos naturales y el ambiente tanto urbano como rural (art. 2).

Los Comités de vigilancia estarán integrados por dos categorías de miembros, los inspectores de recursos naturales y los vigilantes de recursos naturales (art. 4).

En términos generales, los inspectores y los vigilantes carecen de autoridad de policía, pero cumplen importantes funciones de vigilancia, control, denuncia y testimonio. Así, por ejemplo, dentro de las funciones de los inspectores relevantes con relación al cumplimiento de la ley, tenemos:

Artículo 9:

- b) Colaborar con funcionarios públicos competentes en las inspecciones y labores de índole ambiental.
- c) Efectuar de acuerdo con la ley, labores de vigilancia y protección de los recursos naturales y del ambiente.
- d) Participar en las labores propias del cuidado de las áreas protegidas en coordinación con los funcionarios públicos encargados.
- e) Presentar las denuncias ante las autoridades correspondientes sobre infracciones a la legislación vigente en materia ambiental
- f) Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y reglamentos que rigen esta materia.

Respecto a los vigilantes de recursos naturales, estos tienen la atribución de:

Artículo 11:

- a) ejercer una labor de vigilancia en las zonas rurales y urbanas del país en colaboración con los inspectores de los recursos naturales regulares y ad honórem en el cumplimiento de la legislación ambiental vigente.

A la fecha existen Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales en cada una de las provincias del país, así como numerosos miembros de éstos, los cuales actúan en forma coordinada con otras

instancias como la Asociación de Voluntarios (ASVO), dedicados a ayudar en las diferentes labores dentro de las áreas protegidas.

9. MINISTERIO DE SALUD. Una porción relevante de la legislación ambiental es de competencia del Ministerio de Salud, de conformidad con la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, No. 5412 del 5 de noviembre de 1973 y la Ley General de Salud No. 5395 del 30 de octubre de 1973. Corresponde a este Ministerio realizar todas las acciones y actividades y dictar las medidas generales y particulares que tiendan a la conservación y mejoramiento del ambiente, con miras a la protección de la salud de las personas (art. 2 de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud). Estas atribuciones las ejercerá por medio de la División de Saneamiento Ambiental (art. 28 y siguientes de esa Ley).

Actualmente, a pesar de las referencias en la Ley de Salud y en la Ley Orgánica del Ministerio de Salud (véase los artículos 3 y 28 y siguientes de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud), como parte del proceso de reestructuración de éste, se ha procedido a realizar algunos cambios en el sistema de autoridades competentes o departamentos para los diversos permisos. En lo que acá concierne, los cambios más importantes son los siguientes:

1. Se crea la Dirección de Protección del Ambiente Humano, como dependencia de la Dirección General de Salud.
2. Entre sus funciones están los permisos de ubicación, la clasificación de actividades, los permisos de construcción, los permisos de modificaciones, la certificación de la calidad del agua, el visado topográfico para condominio, los permisos de habitabilidad y el permiso sanitario de funcionamiento.
3. Se compone de tres unidades, a saber, de atención al cliente, de permisos y control, y de técnica especializada.
4. La Unidad de Permisos y Control se encarga del trámite de los permisos y de su vigilancia. La Unidad Técnica especializada se concentra en la elaboración de reglamentos, normas y procedimientos y en dar

apoyo a la Unidad de Permisos, cuando esta lo requiera.

5. Esta nueva División de Protección del Ambiente Humano, con su nueva estructura juega un papel importante en la aplicación de la ley ambiental (especialmente la Ley de Salud y sus reglamentos) y se le asignan atribuciones de control de importancia. Estas pueden ser resumidas en las contenidas en los siguientes artículos de la Ley General de Salud:

Artículo 337.-

Corresponderá privativamente a las autoridades de salud la aplicación y el control del cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y de su reglamentación, sin perjuicio de las facultades y obligaciones que leyes especiales otorguen e impongan a otros organismos públicos dentro de sus respectivos campos de acción.

Artículo 340.-

Las autoridades de salud dentro de las atribuciones que les confiere esta ley y su reglamentación y de acuerdo con la competencia y jurisdicción que les asigne el reglamento orgánico del Ministerio podrán dictar resoluciones ordenando medidas de carácter general o particular, según corresponda, para la mejor aplicación y cumplimiento.

Artículo 341.-

Podrán, asimismo, dentro de las atribuciones y jurisdicciones mencionadas, ordenar y tomar las medidas especiales que habilita esta ley para evitar el riesgo o daño a la salud de las personas o que éstos se difundan o se agraven y para inhibir la continuación o reincidencia en la infracción de los particulares.

Artículo 344.-

Quedan, asimismo, sujetos a las normas y al control y supervigilancia, aludidos en el artículo anterior, los organismos públicos o semipúblicos de administración descentralizada o desconcentrada en cualquier grado que administren servicios de interés público tales como el abastecimiento del agua potable, alcantarillado y recolección de residuos sólidos u otros que por la naturaleza de sus funciones

puedan afectar o dañar gravemente la salud de la población, por ineficiencia técnica o insuficiencia de sus servicios.

Artículo 345.-

Sin perjuicio de las demás atribuciones inherentes a su cargo, corresponde especialmente al ministro en representación del Poder Ejecutivo:

6. Declarar adoptadas las normas sanitarias internacionales cuando no requieran aprobación legislativa.

7. Declarar tóxicos o peligrosos y sujetos a restricción, sustancias, productos o bienes materiales que constituyen riesgo o peligro para la salud de las personas.

8. Dictar de común acuerdo con el Ministerio de Agricultura las normas de protección, contra los peligros para la salud de las personas y de los animales no perjudiciales al hombre y contra la contaminación del ambiente que se deriven del uso, en sanidad vegetal, de sustancias tóxicas o que se declaren peligrosas.

9. Dictar las normas de protección contra la contaminación de radiaciones ionizantes de las personas y del ambiente con el asesoramiento de la Comisión de Energía Atómica.

10. Determinar con el Ministerio de Trabajo las normas técnicas sobre enfermedades ocupacionales de protección de la salud de los trabajadores.

Artículo 346.-

Para los efectos de llevar a cabo el efectivo control del cumplimiento de las disposiciones de esta ley y de sus reglamentos, de resoluciones complementarias que las autoridades de salud dicten dentro de sus competencias, podrán los funcionarios dependientes del Ministerio, debidamente identificados hacer las inspecciones o visitas y practicar las operaciones sanitarias, recoger muestras o recolectar antecedentes o pruebas, en edificios, viviendas y establecimientos industriales, de comercio y en cualquier lugar en el que pudieran perpetrarse infracciones a las leyes y reglamentos y resoluciones aludidos.

Artículo 348.-

Las autoridades de Salud podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública y de otras autoridades administrativas para llevar a cabo las actuaciones inherentes a su cargo para las cuales hayan sido especialmente comisionados.

Artículo 349.-

Tendrán carácter de autoridad de salud los funcionarios del Ministerio, que desempeñen cargos de inspección que hayan sido especialmente comisionados para la comprobación de infracciones a esta ley o a sus reglamentos, tendrán fe pública en cuanto a las denuncias que se formulen contra personas físicas o jurídicas por hechos o actos que involucren infracción a tales disposiciones o que constituyen delito. Tendrán este mismo carácter los Inspectores de Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Artículo 355.-

Teniendo en vista una efectiva protección de la salud de la población y los individuos, las autoridades de salud competentes podrán decretar por propia autoridad, medidas cuya finalidad tiendan a evitar la aparición de peligros y la agravación o difusión del daño, o la continuación o reincidencia en la perpetración de infracciones legales o reglamentarias que atenten contra la salud de las personas.

Artículo 356.-

Se declaran medidas especiales, para los efectos señalados en el artículo anterior, la retención, el retiro del comercio o de la circulación, el decomiso, la desnaturalización y la destrucción de bienes materiales, la demolición y desalojo de viviendas y otras edificaciones destinadas a otros usos, la clausura de establecimientos; la cancelación de permisos; la orden de paralización, destrucción o ejecución de obras, según corresponda; el aislamiento, observación e internación de personas afectadas o sospechosas de estarlo por enfermedades transmisibles; de denuncia obligatoria; el aislamiento o sacrificio de animales afectados o sospechosos de estarlo por epizootias de denuncia obligatoria.

Artículo 357.-

Las medidas a que se refiere el artículo anterior podrán ser ordenadas directamente por las autoridades de salud o podrán sobrevenir como accesorias de las sanciones que se apliquen por la infracción y sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales de los responsables.

El dictado de medidas especiales ha sido una práctica constante del Ministerio de Salud, las cuales incluyen desde prevenciones hasta órdenes de clausura de establecimientos.

10. DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES. Esta entidad ha jugado un importante papel en el cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental. La Defensoría tiene el deber de proteger los derechos e intereses de los habitantes (art. 1 de la Ley del Defensor de los Habitantes, No. 7319 del 10 de diciembre de 1992). La Defensoría debe velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el gobierno y los principios generales del derecho (art. 1).

Dentro de las competencias de la Defensoría se encuentran (art. 12):

- a) Iniciar de oficio o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de las actuaciones materiales, de los actos y omisiones de la actividad administrativa del sector público.
- b) Inspeccionar oficinas públicas sin previo aviso y requerir cualquier información o documentación.
- c) Citar funcionarios públicos, quienes deben comparecer el día y la hora indicados.
- d) Interponer cualquier tipo de acciones jurisdiccionales o administrativas previstas en el ordenamiento jurídico.
- e) Denunciar los hechos que considere delitos.

Las labores de control de la Defensoría se limitan a verificar las actuaciones del sector público, sus resoluciones no son vinculantes. No obstante, la Defensoría ha venido asumiendo un papel importante en la aplicación de la legislación ambiental, a través

del control de las acciones u omisiones (por ejemplo, ausencia de controles) que se produzcan en el sector público (Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Energía, etc.) encargado de velar por la conducta de los particulares. Asimismo, pese a que sus resoluciones no son obligatorias, sí poseen un peso moral indiscutible. La Defensoría posee un Departamento de Calidad de Vida (que incluye la protección del ambiente), el cual, por ejemplo, había recibido entre el 1 de octubre de 1993 y el 30 de abril de 1996, un total de 1689 asuntos (un 24 por ciento del total de asuntos tramitados). Ello demuestra su valor como mecanismo para la correcta aplicación de la ley ambiental.

11. LA PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE. Creada mediante Ley No. 7455 del 29 de noviembre de 1994, como una de las Procuradurías integrantes de la Procuraduría General de la República, se le atribuyen competencias relacionadas con la aplicación y cumplimiento de la ley ambiental. Tiene como su principal atribución actuar en defensa del patrimonio nacional, de los recursos naturales existentes en la zona marítimo terrestre, el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental (art. 3 inciso ch de la Ley).

Dentro de sus atribuciones tenemos:

a) Tomar las acciones necesarias para proteger el medio, a fin de garantizar el derecho constitucional de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Velar por la aplicación correcta de convenios, tratados internacionales, leyes, reglamentos y otras disposiciones sobre esas materias.

b) Investigar de oficio o a petición de parte, toda acción u omisión que infrinja la normativa indicada.

c) Participar, desde el inicio del procedimiento, en los procesos penales en que se impute la comisión de una infracción de la legislación ambiental y de la ley de la zona marítimo terrestre.

d) Ejercer la acción penal, sin estar subordinada al Ministerio Público e interponer los mismos recursos que este y ejercer la acción civil resarcitoria.

La Procuraduría ha desempeñado un papel de protección del ambiente por medio de sus dictámenes, así como mediante el ejercicio de la acción penal y civil resarcitoria en los casos de delitos y daños contra el ambiente.

12. LAS MUNICIPALIDADES. Los gobiernos locales ejercen funciones de aplicación de la ley ambiental, en diversos casos, por ejemplo, cuando existen planes reguladores en el Cantón; a través del control del ordenamiento urbano, etc. Además, para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con la licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto. (art. 79 de la Ley No. 7794 Código Municipal, publicado en La Gaceta del 18 de mayo de 1998). La licencia municipal solo podrá ser denegada cuando la actividad sea contraria a la moral o las buenas costumbres, cuando el establecimiento no haya llenado los requisitos legales y reglamentarios o cuando la actividad, en razón de su ubicación física, no esté permitida por las leyes o, en su defecto, por los reglamentos municipales vigentes (art. 81). Precisamente, uno de los requisitos por cumplir normalmente será el de carácter ambiental. También existe la obligación según el Código Municipal de que los Concejos cuenten con una Comisión de Asuntos Ambientales.

13. PODER JUDICIAL. Además de las anteriores entidades, también es posible acudir a los tribunales de justicia para obtener la aplicación de la legislación ambiental. Ello se ha efectuado a través de dos vías básicas, sin perjuicio de todas las competencias existentes en el Poder Judicial (por ejemplo, juzgados agrarios):

1. La Sala Constitucional, la cual ha conocido un sinnúmero de recursos de amparo (y en menor medida acciones de inconstitucionalidad) con el fin de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el derecho a la salud (fundamentalmente artículos 50 y 21 de la

Constitución). Este mecanismo normalmente se dirige contra las acciones u omisiones del Estado en proteger ese derecho, por ejemplo, a través de los controles, permisos y autorizaciones con relación a las actividades de particulares que pueden afectar el ambiente. También es posible, en ciertos casos calificados, dirigir el recurso de amparo contra particulares directamente. En cualquiera de esos casos, la Sala Constitucional puede ordenar que se tomen las acciones pertinentes a favor de la protección del ambiente, lo cual ha efectuado en múltiples resoluciones.

2. Por medio de la denuncia de los hechos que constituyan un delito ambiental ante el Ministerio Público. Esta instancia del Poder Judicial posee una sección sobre Delitos Ecológicos.

14. Por último, esta descripción no pretende agotar todas las instancias administrativas que ejercen labores de control como, por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas sobre la contaminación (partículas, gases y sonidos) del aire causada por los vehículos automotores; el Servicio de Protección Fitosanitario del Ministerio de Agricultura y Ganadería, sobre los plaguicidas, el control de las plagas y los requisitos fitosanitarios de los vegetales; el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura sobre la contaminación del mar y los recursos marinos y pesqueros; la Comisión Nacional de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía, sobre aspectos tales como la publicidad ambiental y violación del derecho del consumidor a un ambiente sano; el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo sobre la planificación urbana, etc.

15. Adicionalmente, debemos indicar que, ante lo complejo del aparato de control de la aplicación de la ley ambiental, el Plan Nacional de Política Ambiental 2005 establece la posibilidad de centralizar las competencias de control ambiental en una Agenda o Autoridad de Control Ambiental (Plan Nacional de Política Ambiental, páginas 59 y 60).