

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Planificación Urbana, Ordenamiento Territorial y Desarrollo rural sostenible: limitaciones agroambientales (Reflexiones de un agrarista)

Dr. Enrique Ulate Chacón
Miembro del Tribunal Agrario Nacional
Vice Presidente de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios
Prof. Posgrado en Derecho Agrario y Ambiental (UCR)
Director de la Cátedra de Derecho Agrario

SUMARIO:

1. **Introducción.**
2. **Expansión Urbana en el Área Metropolitana, Actividades Agrarias y Frontera Agrícola. Conflicto aparente entre lo Urbano y lo Rural.**
3. **Ordenamiento del Territorio y Desarrollo rural sostenible. Propuestas actuales a) la Ley de Ordenamiento Territorial b) La Política de ordenamiento territorial. c) Breve análisis de los instrumentos técnicos existentes. d) El proyecto de reforma al artículo 28 e la LOA: política pública, integralidad, jerarquización, hacia un ordenamiento y reordenamiento ambiental territorial.**
4. **El problema del ordenamiento territorial en Costa Rica. La dispersión normativa y la disgregación de competencias. Competencia Municipal y competencias accesorias.**
5. **La normativa actual que afecta el Ordenamiento del Territorio en la GAM, y limitaciones agroambientales.**
6. **El papel de la Jurisprudencia en el Ordenamiento Territorial.**
 - 6.1 **Criterios vinculantes de la Sala Constitucional: a) En materia de competencia municipal; b) En materia de áreas protegidas; c) En materia de salud humana y actividades productivas.**
 - 6.2 **Criterios de la Sala I: a) En materia de zonas Protectoras (caso El Rodeo); b) En materia de Planificación Urbana (GAM); c) La función ambiental de la propiedad**

y limitaciones en su uso (Usucapión y posesión ecológica); d) En materia de responsabilidad objetiva por quemas.

6.3 Criterios del Tribunal Agrario: a) En Informaciones Posesorias; b) aplicación de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos; c) Medidas sanitarias y fitosanitarias.

6.4 Criterios del Tribunal de Casación Penal: a) Delitos por el cambio de uso del suelo: reparación del daño causado.

7. Consideraciones finales.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Planificación Urbana, Ordenamiento Territorial y Desarrollo rural sostenible: limitaciones agroambientales (Reflexiones de un agrarista)

1. Introducción.

Iniciaré mi exposición agradeciendo la invitación y la confianza depositada en mí por el Señor Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, quien seguramente habría tenido una mejor intervención sobre este tema. También agradezco a los organizadores, especialmente a la Comisión de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados, y a todos Ustedes, por tener paciencia para escucharme.

Les pido disculpas, desde ahora, por no hacer un discurso técnico, ya que poseo formación de Jurista, y particularmente, de agrarista. Así que me he tomado la libertad de aprovechar este tema, para conversar con Ustedes, sobre la incidencia que tiene en el Uso del Suelo, la legislación especial, y particularmente las limitaciones agroambientales que de ella surgen. También haré referencia a la Jurisprudencia, especialmente de la Sala Constitucional, así como de otros Tribunales, que han venido sentando criterios novedosos para promover un mejor desarrollo urbano y rural sostenible. De hecho, algunos autores, cuando se refieren a la Historia Urbana de San José, fijan como una de sus últimas etapas: “Después de la Sala IV”.

Comenzaré indicando que en Europa, desde hace muchos años, se viene discutiendo sobre la ubicación del Derecho Agrario, el Derecho Ambiental, el Derecho Urbano y el Municipal, entre lo público y lo privado, pues tiene características de ambas ramas y, si se piensa

bien, todas derivan de las Políticas Públicas esenciales que deben manejarse en el orden del Estado Social de Derecho.

La doctrina ha reafirmado la autonomía de esas disciplinas, debido a que corresponden a materia de alta importancia que, justamente, obedecen a criterios de política ambiental, política agraria y de ordenamiento territorial, como una de las políticas más importantes del Desarrollo sostenible de las naciones. Ello se demuestra en la PAC europea, en la cual se reconoce la especialidad de la agricultura (sujeta a riesgos biológicos y de mercado), y en donde las áreas productivas, forestales y de protección ambiental, encuentran una tutela importante en las normas, no solo agrarias, sino también de planificación urbana y de ordenación territorial.

Pero, la autonomía de cualquier disciplina que tenga que ver con el uso del suelo y del territorio es siempre relativa. Se trata de temas de carácter interdisciplinario, en los cuales todos (agrónomos, politólogos, urbanistas, ambientalistas, agraristas y juristas) nos deberíamos interesar. Esta “*transversalidad o interdiscipliniedad*” de los temas que hoy tratamos, no son más que un reflejo o manifestación más amplia de los Derechos Humanos de la tercera generación, entre los cuales se ubican el derecho al “Desarrollo”, el derecho al “Ambiente Sano”, y el superderecho al “Desarrollo Sostenible”.

Por ello no es posible hablar de un Derecho Urbano, un Derecho Territorial o de un Derecho Agrario o Ambiental, desligados del Desarrollo Sostenible y desligados de los Derechos Humanos de la Tercera Generación, que por principios reconocidos internacionalmente, y en la mayoría de las Constituciones Modernas, deben recibir la “Máxima protección o máxima tutela posible”. Y desde ese punto de vista, frente a la contradicción aparente entre un derecho subjetivo y un derecho colectivo, debe ceder el primero, en aras de proteger los intereses comunes, sociales y de nuestras futuras generaciones.

Es inaceptable que Costa Rica, con la imagen internacional que tiene en la protección del medio ambiente, no haya resuelto en pleno SIGLO XXI, el problema del ordenamiento territorial, pese a existir postulados constitucionales, como el artículo 45 párrafo segundo, el 50 y el 69, sin dejar de lado los valores de justicia social y solidaridad nacional.

Como también resulta inaceptable, que, hasta la fecha, después de más de 14 años de tener una norma constitucional (artículo 50), y Leyes sectoriales que contienen capítulos completos sobre ordenamiento del territorio (solo a guisa de ejemplo el CAP. VI de la LOA), no se les haya dado un cumplimiento efectivo, y se sigue pensando que solo con nuevas reformas legales puede implementarse un instrumento o mecanismo que ya existe (ver la propuesta de reforma del artículo 28 LOA, en el Proyecto de Ley 16.874 del 13 de noviembre del 2007).

2. Expansión Urbana, Actividades Agrarias y Frontera Agrícola. Conflicto aparente entre lo Urbano y lo Rural.

Resulta evidente que en nuestro país, ante la ausencia de una Política de Ordenamiento Territorial, la expansión urbana que se ha

producido en San José y otros cascos urbanos aledaños, han ido en detrimento de un uso adecuado del suelo, desplazándose otro tipo de actividades no menos importantes, tales como la agrícola, la forestal y de conservación, y se han sacrificado una serie de beneficios derivados de una buena planificación, tales como la belleza escénica, el paisaje agrario y rural, la biodiversidad y otros servicios ambientales.

La expansión urbana no solo ha significado el desplazamiento de actividades agrarias productivas, a zonas o territorios probablemente con menor capacidad productiva, sino también, el reacomodo de grandes asentamientos en zonas marginales, en donde la fragilidad del suelo no resiste los embates del ser humano lo que ha conllevado al agotamiento de la frontera agrícola. Esto, a su vez, ha provocado una gran crisis en las zonas urbanas, pues el campesino y las familias rurales más pobres, sin alternativas de desarrollo rural sostenible, inmigran a la ciudad a crear cadenas de miseria, ocupando en muchas ocasiones áreas de protección, frentes de calle y bienes públicos comunales. O bien, se ubican en las zonas marginales de los ríos más importantes de la Región Central. De ese modo la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran gran cantidad de familias pobres se acrecienta como consecuencia del cambio climático y la falta de planificación.

Este conflicto aparente entre lo “Urbano y lo Rural”, corresponde a un conflicto real, pues no existen criterios claros y estrictos, para distinguir una área urbana de una rural. En todo caso, de plantearse, la distinción sería solo aparente, pues sabemos que lo ideal de un proceso de planificación territorial, es la subsistencia de diferentes tipos de actividades económicas, no solo comerciales o urbanas, sino también agrarias, industriales, comerciales, y espacios verdes y de recreo, etc.

Hay, en consecuencia, dos problemas *patológicos* latentes: 1) La falta de la integración de la variable ambiental en la planificación del uso del suelo; y, 2) La descoordinación entre los componentes del ordenamiento, tanto a nivel jurídico, como institucional (competencias, objetivos, administraciones, territorios).

Solo basta una “pincelada” de nuestros *problemas ambientales*: a) Contaminación del aire en los cascos urbanos y excesiva concentración de vehículos; b) crecimiento urbano horizontal y alineado a las carreteras, ocupando suelos aptos para la agricultura; c) sobrecarga de causas de agua y desbordamientos de ríos y quebradas (vulnerabilidad climática que hemos “aprehendido” este año), así como los sistemas de edificaciones o industrias cuyos residuos caen a ríos y mares; d) Creación de zonas industriales y tanques sépticos en áreas de recarga, y uso de agroquímicos, contaminando los mantos acuíferos; e) irrespeto de las zonas de protección en las zonas de desarrollo agrícola o urbano; d) la desaparición de recursos culturales y arqueológicos con motivo de un crecimiento urbano circunstancial; e) ausencia de políticas integradas de manejo de desechos; e) acción retardataria para hacer estudios de vulnerabilidad preventivos, siempre son posteriores y parciales; f) papel secundario del paisaje en la expansión urbana, industrial y rural, así como en zonas costeras; g) presión y falta de sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos marinos.

3. Ordenamiento del Territorio y Desarrollo rural sostenible. Propuestas actuales.

Si en nuestro País se tratara de buscar a los responsables de los problemas de contaminación e incumplimiento de las disposiciones ambientales, el principal responsable sería el Estado, por la permisividad y la carencia de una sistema integrado de planificación territorial, la insuficiencia de controles ambientales y la inaplicación estricta del sistema sancionatorio.

a. Propuestas actuales: El Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, el Proyecto de Ordenamiento Territorial Integral Costarricense (OTIC), y el Proyecto de Ley de Zonificación para la Producción Agropecuaria.

Existe un proyecto de Ley¹ de Ordenamiento Territorial a nivel nacional, del 11 de junio de 1996. Fue una iniciativa también apoyada por PRODEL, con la consultoría de CEDARENA, que había elaborado otro proyecto en 1993, el cual fue revisado y mejorado.

El fin de este Proyecto de Ley¹ es mantener y restaurar el equilibrio ecológico mediante la implementación de un proceso de ordenamiento territorial integral (artículo 1) y pretende concretar disposiciones normativas programáticas ya incorporadas en la Ley Orgánica del Ambiente (artículos 28 a 31). Sin embargo creemos que en el Proyecto se

1 El Proyecto contiene IX Títulos, de los cuales se destacarán los aspectos más importantes, divididos así: I. Disposiciones Generales: Que contempla el fin, conceptos, principios, objetivos, instrumentos y limitaciones a la propiedad; II. Organización Institucional: Consejo Nacional Ambiental, Secretaría Técnica, Consejos por Areas, Sistema Integral de Información de Recursos Naturales, Energía y Ambiente; III. Ordenamiento Territorial Nacional: Plan nacional, planes por áreas, áreas de conservación, zonas costeras y aguas territoriales, reservas indígenas, área metropolitana; IV. Ordenamiento Territorial como Proceso: disposiciones generales (estudios agroecológicos), evaluación de tierras, decreto de áreas, audiencias públicas; clasificación del territorio: zonificación, aprobación, efectos; V. Incentivos; VI. Control y vigilancia; VII. Sanciones y puniciones; VIII. Financiamiento; IX. Disposiciones finales: Tenencia de la tierra, disposiciones varias.

descuidan muchos aspectos enumerados en la misma Ley Orgánica del Ambiente, útiles para el desarrollo rural sostenible. Me refiero a los “criterios para el ordenamiento” contenidos en el artículo 30, los cuales son descuidados al enumerarse los principios y los objetivos (artículos 3 y 4 del Proyecto).

La restricción contenida en el artículo 6 del Proyecto no coadyuva en mucho a un Ordenamiento Territorial Integral, pues las reclamaciones de los particulares frente a proyectos de este tipo seguramente serán muchas, pues probablemente la mayoría de particulares reclamarían una “indemnización” alegando la privación de atributos del dominio, máxime que el criterio queda abierto a eventuales interpretaciones constitucionales. En la mayoría de los países en que se han impulsado planes de ordenamiento territorial los particulares están obligados a readecuar sus actividades privadas conforme a planes reguladores muy estrictos sin que por ello, salvo casos excepcionales, tengan derecho a indemnización, pues se trata de limitaciones a la propiedad basadas en su función económica, social y ambiental. Y en esto hay que recordar que el artículo 8 de la Ley de Biodiversidad dispone que “Como parte de la función económica y social, las propiedades inmuebles deben cumplir con una función ambiental”.

En otros términos, si el objetivo primordial de una Ley de Ordenamiento Territorial Integral Costarricense es lograr una ubicación óptima de las actividades productivas, económicas, sociales y ambientales, definiendo los posibles usos de la tierra a fin de aumentar la productividad ambientalmente sostenible y conservar la biodiversidad y los recursos naturales, ello conllevaría a planes de mejoramiento, saneamiento y regeneración de las zonas degradadas, y hasta la reubicación de

actividades agrícolas, industriales o urbanas. Para ello deben preverse mecanismos financieros y, sobre todo, incentivos, para que los propietarios puedan readecuar sus actividades a los planes de ordenamiento territorial. Se trata, como se indica en el proyecto, de un “deber” que tiene que estar inmerso dentro de la estructura misma del contenido del derecho de propiedad, y por tanto formando parte de la triple función que ella debe cumplir.

La Organización Institucional, prevista en el Título II, no merece mayores comentarios pues responde, en líneas generales, a las estructuras tradicionalmente creadas y propuestas para los Planes Nacionales, con la particularidad de que en éste caso se le da mucho mayor participación a los Gobiernos locales y comunidades de cada zona o área para proponer y ejecutar el Plan de Ordenamiento Territorial. En todo caso al Consejo Nacional Ambiental (creado por la Ley Orgánica del Ambiente), se le asigna la función de impulsar políticas generales para el ordenamiento territorial y sus decisiones serán vinculantes para las instituciones públicas y los particulares (artículo 7).

Según el Proyecto, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial debe comprender:

- a. Usos primordiales y prioritarios a que debe destinarse cada área según su capacidad agroecológica de uso y potencialidades socioeconómicas.
- b. Localización óptima de las actividades productivas, de conservación y de servicios.
- c. Lineamientos territoriales urbanos
- d. Armonización del uso del desarrollo rural, urbano, turístico y agropecuario
- e. Política de incentivos que coadyuve a su ejecución.

El criterio básico para alcanzarlo es desarrollando programas por áreas o subáreas de acuerdo al criterio técnico de las cuencas hidrográficas² (ya contenido en otros Proyectos de Ley) o microcuencas para ejecutar programas más intensivos (artículos 22 al 24). El criterio del ordenamiento territorial por zonas ya se encuentran incorporado en la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (artículo 13).

El ordenamiento territorial como proceso ininterrumpido (Titulo IV) comprende necesariamente estudios agroecológicos de suelos, socioeconómicos, pendientes del terreno, geológicos y de impacto ambiental (artículos 31-35), de manera que para las evaluaciones de tierra con fines de titulación se exigirán estos estudios, así como para el otorgamiento de créditos financieros para el ejercicio de actividades agropecuarias o forestales y para los beneficiarios de proyectos de riego (artículos 36 y 37). Esto conlleva, evidentemente un elevado costo para el inicio de actividades productivas y no se prevén los mecanismos para que el propietario pueda asumir éstos gastos.

La clasificación del territorio se realiza a través de la zonificación y corresponde al ente que realiza los estudios agroecológicos, identificar y clasificar la unidad territorial por área (entre ellas, régimen jurídico especial, actividades agrícolas, pecuarias, de protección absoluta, de desarrollo urbano, áreas críticas, manejo forestal y recreación) debiéndose indicar en las hojas catastrales respectivas.

Establecida la zonificación, se publica y se da audiencia a los interesados o sujetos privados afectados con la declaratoria, los cuales tienen un plazo de 30 días para oponerse. El mecanismo de solución es la resolución alternativa de conflictos, antes las instancias administrativas del Poder judicial (artículos 50 a 52).

Aprobada la zonificación, la misma es vinculante solo para las áreas consideradas críticas (artículo 54), debiéndose emprender actividades para la recuperación y regeneración del territorio. Mientras que para las otras actividades la zonificación resulta solo una "recomendación" de uso, lo cual constituye una seria limitación al cumplimiento adecuado del ordenamiento territorial, si no se crean mecanismos atractivos para los particulares. (artículo 55).

El Titulo V denominado "Incentivos", más bien pareciera que establece cargas impositivas para hacer proyectos de actividades agrícolas y cargas para los propietarios de terrenos, pues para recibir una exoneración o incentivo se les exige, de previo, demostrar que están cumpliendo con el uso óptimo de la capacidad de uso según el estudio de tierras. Esto es un contrasentido, pues no se generan mecanismos reales de incentivos. La muestra más clara de éstas cargas impositivas es lo dispuesto en el artículo 62, donde se duplica o triplica el valor de mercado de los terrenos que no se ajusten a los programas de ordenamiento, sin ofrecer posibilidades a sus propietarios para readecuar o "sanear" sus terrenos según las exigencias del plan.

2 "Cuenca Hidrográfica como Instrumento de Ordenamiento Territorial", fue el tema de una de las Mesas Redondas del I Congreso Nacional de Derecho Ambiental. UICN, 1992, P. 277-300.

Finalmente, es importante destacar el Título IX, sobre las disposiciones finales, en cuanto contempla reglas que exigen al Instituto de Desarrollo Agrario cumplir con las normas de capacidad de uso del terreno y la zonificación agropecuaria, así como a sus beneficiarios. Los terrenos adjudicados deben garantizar el uso sostenible y rentable del terreno, respetando la variable ecológica y la conservación del bosque primario y secundario de las fincas. Esto es fundamental, porque son criterios que no se han respetado en muchos procesos de compra y adjudicación de tierras por el Instituto de Desarrollo Agrario, por lo cual se ha visto sujeto a gran cantidad de críticas y hasta de manifestaciones públicas de grupos de campesinos que han sido “engañados”, al entregárseles tierras improductivas y de vocación forestal. De ahí que la nueva propuesta de transformar el IDA en INDER, sea conveniente para el país, pues al menos se podría hacer un mejor ordenamiento territorial agrario.

El Proyecto de Ordenamiento Territorial Integral Costarricense, (Expediente 12.648), del 25 de setiembre del 2001, mejoró sustancialmente aquella primer iniciativa de 1996, fue analizado en la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y de Recursos Naturales y obtuvo dictámen afirmativo, pero fue archivado el 9 de febrero del 2005.

Según la exposición de motivos, y sin entrar a un análisis exhaustivo del mismo, se indica: “Este proyecto de ley propone esta instrumentalización en tres niveles: organización en el nivel cantonal, en el nivel regional y en el nivel nacional en donde se procura que asignando ámbitos y responsabilidades específicas a cada una de estas instancias, se engranen e interactúen en forma ordenada para cumplir con los propósitos.

En el primer nivel se mantiene el protagonismo de las municipalidades al “velar por los intereses locales en su ámbito territorial” por intermedio de la Junta Cantonal Territorial, que garantiza la participación ciudadana con el fin de promover la elaboración de los Planes Cantonales de Ordenamiento Territorial, acorde con las necesidades locales. Las funciones quedan claramente establecidas en los artículos 10, 11 y 12.

En cuanto al nivel regional, utilizará como límites las cuencas hidrográficas en el marco de las seis grandes unidades territoriales regionales establecidas. Además adicionalmente y por las “características propias de su complejidad” se crea la subregión del Gran Área Metropolitana. El objetivo fundamental de este nivel es el proponer el Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

Finalmente en el tercer nivel se propone una importante reforma del IFAM, que en adelante se denomina Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Asesoría Municipal y que, como es evidente, se le responsabiliza del Plan Nacional de este Ordenamiento como ente superior.

La nueva conformación de su Junta Directiva, pretende darle representación a las instancias estatales relacionadas al tema.

Este proyecto se complementa con aspectos como el establecimiento del Sistema Nacional de información Geográfica, el marco para los planes de ordenamiento regional, nacional, de planificación urbana, de planificación rural y de áreas de producción y conservación de áreas especiales.

Asimismo contempla el marco del régimen de propiedad y el de la participación ciudadana en la gestión territorial.

Se establecen también en los artículos 71 y 72 disposiciones sobre el control y vigilancia en la ejecución de los planes de ordenamiento.

Un capítulo especial del proyecto se refiere al financiamiento, en donde se establecen de dónde procederán los recursos que implementarán la instrumentalización a todo nivel para una labor eficiente.

Para dar garantía de transparencia se establecen en el capítulo IV las sanciones que sientan la responsabilidad de los funcionarios públicos y profesionales que en los estudios y actos administrativos no cumplan con los deberes que la ley establece.”

El Proyecto de Ley de Zonificación para la Producción Agropecuaria (Exp.15.727), pretende introducir el ordenamiento de los territorios rurales, desde una óptica integral, a fin de garantizar el desarrollo rural sostenible: “El presente proyecto de ley, tiene por objeto establecer las disposiciones generales para promover la zonificación de la producción agropecuaria, con el fin de fomentar el desarrollo rural, a partir del impulso de dichas actividades, bajo la concepción del uso óptimo de la tierra, por medio del Plan Nacional de Zonificación de la Producción Agropecuaria, que deberá contemplar tanto aspectos agroecológicos como socioeconómicos.

Este Plan Nacional de Zonificación de la Producción Agropecuaria, se utilizará como una política de Estado y como un instrumento de planificación para el productor, para las instituciones del sector público agropecuario y para los demás órganos vinculados con este, que permita, mediante la aplicación de criterios de zonificación agropecuaria, implementar políticas sostenibles en ese campo.

En virtud de lo anterior, este Plan deberá contemplar un proceso integral de planificación y coordinación de actividades en el sector agropecuario, por medio de la división del territorio nacional por regiones, que contemple aspectos agroecológicos y socioeconómicos, como una forma de garantizar una producción económicamente rentable, socialmente aceptable y ambientalmente amigable.

Esto implica que la zonificación agropecuaria, debe observar a la organización comunitaria en la zona rural, tomando en cuenta no solo elementos de parentesco, amistades, escuelas, vecindario en caseríos, costumbres y otros tópicos de índole social, sino también asumiendo la necesidad de organizar a la comunidad según el factor geográfico e hidrológico. Para ello, se considera que la unidad más apropiada para la zonificación agropecuaria, es la cuenca hidrográfica, que a su vez, se puede subdividir en cuencas hidrográficas o sub-cuencas de pequeñas dimensiones.

La división territorial en la zona rural, mediante cuencas y sub-cuencas hidrográficas, permite planificar e incentivar las actividades económicas de un territorio determinado, según las características intrínsecas de cada región, comunidad, zona, finca y parcela. Así, la planificación del desarrollo de una zona ubicada en áreas de ladera, propensa a los deslizamientos, será distinta de la ubicada en territorios planos, vulnerables a las inundaciones. De igual forma, los planes de desarrollo serán diferentes en áreas con predominancia de minifundios, caracterizados por una marcada interdependencia entre fincas por el factor hídrico, a aquellas regiones propias de cultivos que ocupan grandes extensiones de tierra o latifundios.

Entre sus fundamentos, el Plan pretende por medio de la producción agropecuaria, garantizar al individuo, a la familia y a las comunidades de las zonas rurales, las condiciones suficientes para el desarrollo de su calidad de vida en armonía con el medio ambiente, utilizando este espacio geográfico racionalmente y con visión de futuro.

Asimismo, busca sustentarse tanto en la base de datos del Sistema Nacional de Información Geográfica, como de otros programas tecnológicos nacionales e internacionales, sistemas de innovación tecnológica y sistemas de información satelital, que permitan justificar y elaborar el Plan de Ordenamiento para la Zonificación de la Producción Agropecuaria Nacional.”

b) La Propuesta de Política de Ordenamiento Territorial.

La Iniciativa de Paz con la Naturaleza, presentó en mayo del 2008 una propuesta de Política de Ordenamiento Territorial (POT). Amén de los problemas antes mencionado, se mencionan tres variables referidas al marco normativo:

a.- Unidimensional: No se cuenta con una ley específica de ordenamiento territorial, siendo que la planificación debería basarse en la Ley de Planificación Urbana y Planes Reguladores, criterio que es el que sigue privando, a nivel específico de cantón. Sin existir una Estrategia general vinculante, ni haber integrado la variable ambiental.

b.- Integradora: LPU + Leyes sectoriales + Jurisprudencia constitucional (2002-1220 del 6 de febrero de 2002), que exigen a las Municipalidades sujetar su planificación territorial a la integración de la variable de impacto ambiental, sujeta a una viabilidad ambiental (licencia) de SETENA. (Incorporada

en el DE- 32967-MINAE, Gaceta 4 de mayo, 2006, “Procedimiento Técnico para la Introducción de la Variable Ambiental en los Planes Reguladores u otra Planificación de Uso del Suelo”.) SETENA ha integrado como parte del Reglamento General de Procedimientos sobre EIA (DE-31849-MINAE-S-MOPT-MEIC del 24 de junio del 2004), un capítulo sobre EAE (Evaluación Ambiental Estratégica), con énfasis en la integración de la variable ambiental en el ordenamiento territorial.

c.- Presupuestaria: es fundamental para la sostenibilidad y durabilidad de una POT, dentro del PND del Mideplan.

La propuesta concluye de lo anterior lo siguiente:

“1. Toda la planificación de uso del territorio que se realice en el país, independientemente de la escala, si desea que se convierta en un instrumento formal y legal, debe efectuarse según lineamientos de la EAE, de conformidad con las resoluciones de la Sala Constitucional y los procedimientos técnicos establecidos por SETENA.

2. Debido a que los planes reguladores no suplen la totalidad del requerimiento ambiental de la planificación de uso del suelo, se hace indispensable que se cree una estrategia de ordenamiento territorial basada en el marco jurídico relacionado y vigente, establezca los lineamientos mínimos ordenadores de una política nacional.” (POT, pág. 10).

Curiosamente, el análisis restringe las referencias a la legislación existente, mencionando solo las siguientes:

Ley de Planificación Urbana,
4140 de 1968 INVU

Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre
6043 de 1977 CT

Ley Orgánica del Ambiente
7554 de 1995 MINAE

Ley Forestal
7575 de 1996 SINAC

Ley de Biodiversidad
7778 de 1998 SINAC

Ley de Uso de Suelo
7779 de 1998 MAG

Ley Nacional de Emergencias
8848 de 2003 CNE

Síntesis de la POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2006-2010)

Objetivo: Lograr la sostenibilidad del desarrollo humano, mediante el uso racional de los recursos naturales y protección del ambiente, garantizando un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, fijando un mecanismo integrador y coordinación entre las leyes e instituciones, definiendo los procesos, instrumentos y metodologías, basados en la capacidad de carga ambiental para que los espacios geográficos puedan ser ordenados y planificados.

Principios: a) Responsabilidad del Estado en el ordenamiento territorial, b) El medio ambiente, c) El Estado y el desarrollo sostenible, d) coordinación, e) Protección de la vida; f) Prevención; g) Capacidad de carga y efectos acumulativos; h) Integración e la dimensión ambiental en las decisiones estratégicas; i) participación.

Instrumentos técnicos existentes:

- Procedimiento Técnico para la introducción de la variable ambiental en los Planes Reguladores u otra Planificación de Uso del Suelo (DE-32967-MINAE).
- Manual para la elaboración de Planes Reguladores (INVU, 2006).
- Instrumentos técnicos a desarrollarse: (sería mejor una LEY MARCO????)
- Reglamento General de OT nacional, regional y local.
- Reg. G. de parámetros urbano-ambientales
- Reg. De control de impacto paisajístico
- Reg. De delimitación de áreas de recarga acuífera
- Procedimiento de EAE para el desarrollo sectorial
- Reglamento al artículo 19 de la Ley Forestal
- Salvaguarda ambiental para el uso, ordenamiento y protección de rec. Marinos.

Lineamientos Estratégicos.

1. OT-desarrollo sostenible: a) ubicación óptima de las actividades productivas, asentamientos humanos, zonas públicas y recreativas, silvestres, protección, corredores biológicos, bosques, humedales, redes de comunicación y transporte, infraestructura, unidades energéticas, riego, avenamiento; b) promover la participación activa de todos los habitantes en la elaboración y aplicación de los planes reguladores.
2. OT-criterios: a) respeto a características culturales, históricas y sociales de las poblaciones y su *ubicación actual*?; proyectos de la población y recursos,

características de los ecosistemas, recursos naturales, actividades económicas predominantes, zonificación por productos y capacidad de uso, actividades agropecuarias, equilibrio entre asentamientos humanos y condiciones ambientales, diversidad del paisaje, infraestructura, procesos ecológicos.

3. Desarrollo y reordenamiento de ciudades: uso intensivo de espacio urbano.
4. Delimitación de zonas de protección áreas marinas, costeras y humedales
5. Conservación y mejoramiento de suelos, gestión integrada y sostenible.
6. Prácticas mejoradas en los sistemas de uso del suelo, evitar la degradación.
7. Fomento de la agroecología, producción agrícola y conservación
8. Reducción de la vulnerabilidad (prevenir causas de riesgo y desastres)
9. Prevenir la contaminación visual del paisaje
10. Las autorizaciones de uso y aprovechamiento y empleo sostenible en AP.
11. El espacio marítimo, gestión integral de recursos marino costeros.

Dirección Política y Financiamiento del OT.

La entidad rectora será la Vice-Presidencia. Consejo Inter-Ministerial de: Ambiente, Presidencia, Turismo, Agricultura, Vivienda, y Planificación.
Presupuesto con el Ministerio de Hacienda.

Acciones Estratégicas:

1. Un OT en los 5 km costeros de la costa del pacífico como del caribe
2. Plan de OT para la zona sur del país, según criterios de EAE
3. Plan de OT para el Pacífico Norte.
4. EAE del desarrollo turístico e inmobiliario.

Delimitación de Competencias Institucionales:

1. Areas urbanas: INVU
2. Areas costeras: Ley de ZMT
3. Areas rurales: MAG
4. ASP y PNE: Sinac-minae
5. Areas de alto o muy alto riesgo: CNE
6. Areas de reserva indígena: Asociaciones
7. Areas marinas: LOA.

c) Breve análisis de los instrumentos técnicos existentes:

- DE-32967-MINAE ***Procedimiento Técnico para la introducción de la variable ambiental en los Planes Reguladores u otra Planificación de Uso del Suelo*** (DE-32967-MINAE).

En el artículo 1 de este reglamento se establece lo siguiente:

“En toda planificación de uso de suelo que se desarrolle en el país, incluyendo los planes reguladores cantonales o locales, públicos o privados, en los que se planifique el desarrollo de actividades, obras o proyectos que pudiesen generar efectos en el ambiente, deberá integrarse la variable ambiental de acuerdo con el Procedimiento para la Introducción de la variable ambiental en los planes Reguladores u otra Planificación de uso del suelo que se establece en el Anexo 1 del presente decreto...

Este procedimiento deberá ser aplicado en forma obligatoria para aquella planificación de uso del suelo que se elabore a partir del momento de la publicación del presente decreto.

La planificación de uso del suelo que se encuentre en ejecución podrá utilizar el procedimiento indicado como forma de integrar la variable ambiental en la misma; así como para actualizar su situación ambiental

al tenor de lo establecido en el Reglamento General sobre Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) vigente.”

En los antecedentes del “Procedimiento” refiere a la Res. 588-1997 de la SETENA, sobre el uso del índice de Fragilidad Ambiental (IFA) como instrumento de Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT) del país y para la toma de decisiones de planificación y administración ambiental; además indican que SETENA había recibido varias comunicaciones de municipalidades en la elaboración de planes reguladores, para introducir la variable ambiental.

- **Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental –EIA-** DE-31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC. (Se sustenta en los votos de la Sala Constitucional No 2002-1220, 2005-2529 y 2005-97765.
- **Manual de Procedimientos para la redacción y elaboración de Planes Reguladores** (INVU, Sesión 5507, art. II, del 5 de julio del 2006, publicado en La Gaceta No. 58 del 22 de marzo del 2007).

El referido instrumento se dicta al amparo de la Ley de Planificación Urbana y del capítulo VI de la Ley Orgánica del ambiente, indicándose el mismo debe aplicarse “...en concordancia con la legislación vigente en materia de participación ciudadana, de ordenamiento territorial y ambiental”.

En su glosario contiene dos definiciones muy importantes:

Ordenamiento Territorial: “Es una **política de estado** y un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital.

Comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.”

Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT): Consiste en el inventario, diagnóstico y definición de las condiciones naturales del ambiente de un espacio geográfico dado, con el fin de establecer las limitantes de uso y sus condiciones de aptitud para el desarrollo de determinadas actividades humanas. En términos prácticos el OAT significa analizar todo el conjunto de variables que conforman un ambiente dado y definir en función de su análisis integral, una distribución o división de ese espacio geográfico en función de las aptitudes naturales del mismo y de sus limitantes al desarrollo de actividades, obras o proyectos”.

Aún cuando en su introducción se habla de un ordenamiento territorial y ambiental necesario para el desarrollo urbano y rural de Costa Rica, es evidente que el instrumento está proyectado básicamente a los núcleos urbanos, y no rurales.

Se describen los niveles de OT, según el marco legal vigente: 1. Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 2. Plan de Ordenamiento Regional, 3. Plan de Ordenamiento Subregional y 4. Plan Regulador o Plan de Ordenamiento Territorial Local. Debe incorporarse la variable ambiental en todo plan regulador, pero además pretende incorporar una metodología participativa (participación ciudadana), mediante la cual la sociedad civil se apropie o internalice las propuestas de planificación mediante la invención, el aprendizaje y el compromiso social.

d) El proyecto de reforma al artículo 28 e la LOA: política pública, integralidad, jerarquización, hacia un ordenamiento y reordenamiento ambiental territorial.

El expediente legislativo 16.874, del 13 de noviembre del 2007, que contempla la reforma de varias disposiciones de la Ley Orgánica del Ambiente, pretende modificar el artículo 28 referido a la “Política y estrategia del ordenamiento territorial”. En dicha disposición se establece:

- La función del Estado y las municipalidades de definir y ejecutar las políticas nacionales y locales de ordenamiento territorial en una visión de desarrollo sostenible.
- El Minae, órgano rector de la gestión ambiental, debe coordinar con Mideplan, la integración de la variable ambiental en los planes de OT, mediante la EAE.
- El Mideplan debe considerar la legislación sectorial y suprasectorial, para hacer un procedimiento integrado de OT, de las escalas jerárquicas: nacional, regional (cuenca hidrográfica) o regiones administrativas que pueden ser territorial, local o municipal.
- Se autoriza al Estado y sus instituciones a aportar los recursos financieros y humanos para programas de “ordenamiento ambiental territorial”.

4. El problema del ordenamiento territorial en Costa Rica. La dispersión normativa y la disgregación de competencias. Competencia Municipal y competencias accesorias.

En la actualidad, la gran cantidad de Leyes y Decretos que inciden en la planificación Urbana, implican muchas veces la falta de coordinación interinstitucional y la disgregación

de competencias. Así lo ha reconocido la misma Sala Constitucional al afirmar: “V.- MARCO NORMATIVO.- Al igual que sucede en otros ámbitos del Derecho Administrativo, la normativa tendiente a la protección del medio ambiente y, particularmente, *lo relacionado con el tema que aquí nos ocupa se encuentra dispersa, lo que conlleva una dificultad para individualizar responsabilidades en caso de incumplimientos por parte de la Administración*; no obstante, es claro que se trata de una obligación del Estado que emana de la Constitución Política y que se desarrolla en la ley. Es así como en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Ambiente estatuye....”

“Por otro lado, las omisiones al deber de protección del ambiente y de cumplimiento de la normativa ambiental son de relevancia constitucional, por cuanto a consecuencia de la inercia de la administración en esta materia, se puede producir un daño al ambiente, a los recursos naturales y a la salud de los habitantes, a veces, de similares o mayores consecuencias, que de las derivadas de las actuaciones de la Administración; como lo es la autorización de planes reguladores, o construcciones sin la aprobación del estudio de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, o la falta de control y fiscalización en la ejecución de los planes de manejo de las áreas protegidas por parte de la Dirección General de Vida Silvestre del Ministerio del Ambiente y Energía, o el permitir el funcionamiento de empresas sin los permisos de salud en lo que respecta al tratamiento de aguas negras o residuales (Acueductos y Alcantarillados y Ministerio de Salud), o no verificar los controles sónicos en bares, karaokes y discotecas (Municipalidades y Ministerio de Salud), etc.” (Sala Constitucional, 2007-126 del 12 de enero).

Pese a los criterios –vinculados- emanados de la Sala Constitucional, en el sentido de que el Ente rector del proceso de Planificación Urbana de San José es la Municipalidad, ésta debe actuar en coordinación y armonía con otros entes que, como el INVU, el IDA, el MAG, el MINAE y algunos Ministerios, tienen políticas específicas orientadas a ese proceso.

La Ley de Planificación Urbana establece la posibilidad de que mediante planes reguladores que emanan las Municipalidades (artículos 15 y 19), la propiedad privada pueda ser limitada por motivos de interés social. El derecho de propiedad se enmarca entonces dentro de ciertos “límites razonables”, en los cuales podrá exigirse al propietario el cumplimiento de los deberes que de él se derivan. Precisamente por ello, dice la Sala, no es necesaria la indemnización de los límites y deberes urbanísticos que resulten razonables.³ En sentido contrario, sí serían objeto de indemnización aquellas limitaciones que vacían el contenido esencial del derecho de propiedad, impidiendo el ejercicio de uno o la totalidad de los atributos del dominio.

La Municipalidad de San José, en uso de las facultades que le otorga la Ley de Planificación Urbana No. 4240 de 1968, en su artículo 17 y otras Leyes Conexas⁴ promulgó el Reglamento de Zonificación y Uso del Suelo, del 24 de enero de 1995, reformado por el Reglamento publicado en La Gaceta No. 18 (Alcance 3) del 27 de enero de 1997; y en La Gaceta No.

186, Alcance 70, del 24 de setiembre de 1999, como base jurídica de implementación del Plan Director Urbano del Cantón de San José.

Los objetivos de dicha normativa son localizar y delimitar los usos predominantes del suelo, a efectos de su ordenación y delimitación a fin de orientar “...*el desarrollo y crecimiento ordenado de las diferentes actividades que se realicen en el suelo urbanizado y urbanizable del cantón...*”, y desestimular el desarrollo urbano en áreas no urbanizables. También se busca lograr un equilibrio en el aprovechamiento del suelo de las diferentes actividades, evitando la sobrecarga y ociosidad del mismo (Ver artículos 1 a 5).

Pese a tales fines, los criterios de clasificación de suelos se basan únicamente en criterios de urbanidad (suelos urbanizados, urbanizables y no urbanizables, art. 19 ss.) y también en cuanto a su naturaleza se basa en criterios diversos a la aptitud (usos conformes o permitidos, usos no permitidos, usos no conformes, usos condicionales). En la clasificación zonal, se excluye toda referencia a las zonas agrícolas, aunque sí se indican las zonas de áreas verdes, de protección y espacios públicos. Por lo que se desprende que no ha existido gran interés en lograr un equilibrio real entre las actividades productivas basado en el concepto de desarrollo sostenible.

Veamos dos ejemplos más recientes, que incorporan la variable ambiental:

3 Sala Constitucional, No. 6056-93 del 19 de diciembre de 1993; No. 6706-93 del 21 de diciembre de 1993

4 Ley General de Caminos Públicos No. 5060 del 22 de agosto de 1972 y sus reformas, Ley de Construcciones No. 833 del 4 de noviembre de 1949 y sus reformas, Ley Forestal No. 7575 del 13 de febrero de 1996, Ley de Patrimonio Histórico No. 7555 de 20 de octubre de 1995, Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 del 13 de noviembre de 1995, Ley de Salud No. 5395 y sus reformas.

a) **Ordenamiento Territorial de la Región Chorotega**

("Metodología y directrices generales para el ordenamiento territorial de la Región Chorotega", DE-34456-MP-MV-MT-MINAE y COMPETITIVIDAD,9-4-08).

En este decreto se toma en consideración que la "marca turística" de nuestro país a traído consecuencias negativas tales como la masificación, densificación y altura de las construcciones en los espacios turísticos, que atentan contra la calidad de vida y la calidad de los productos y servicios turísticos, al darse una gran presión por el uso del suelo, demanda de servicios y contaminación visual que atenta contra la belleza escénica (artículo 71 LOA).

El Plan Urbano-Territorial de la Región Chorotega se dicta ante la ausencia de un Plan Regulador (y ante la ausencia de instrumentos regulatorios más específicos como Plan Regulador), y debe ser tomado en consideración como etapa inicial en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en esa región. Se pretende cumplir el objetivo del ordenamiento territorial con las Municipalidades, instituciones y sectores de la sociedad civil, orientando el desarrollo y crecimiento urbano de la región en forma ordenada y coordinada con el desarrollo rural y turístico, así como las áreas de conservación y protección ambiental (Objetivo General).

Se establece la obligación de la Dirección de Urbanismo del INVU, de elaborar el Plan Regional Urbano de la Región Chorotega (art. 2), y se excluye de su regulación las construcciones en áreas especiales de protección (art. 3). Se le otorga una vigencia de 4 años y se excluye su aplicación en zonas litorales declaradas como ciudades.

El Plan fija objetivos específicos de coordinación, geopolíticos, ambientales, de infraestructura y de gestión, buscando "Desarrollar instrumentos de administración regional para la gestión, financiación y control urbanístico. Estratégicamente este objetivo considerará en los Términos de Referencia del Estudio y aspectos fundamentales que el mismo deberá incorporar al Manual de Procedimientos para la Redacción y Elaboración de Planes Reguladores, recién aprobado por la Junta Directiva del INVU, y publicado en La Gaceta NO. 58 del jueves 22 de marzo del 2007."

Se contemplan como directrices, en el punto 2: generales y específicas sobre integración geopolítica, generales y especiales sobre las cuencas y el recurso hídrico, generales de protección del suelo agro-silvo-pastoril y forestal, generales y de protección de las áreas de conservación especial, generales y especiales sobre recursos energéticos, especiales sobre zonas de riesgo y emergencia, generales y particulares sobre el sistema de ciudades, el suelo urbano, de potencialidad urbana y urbano rural, generales de ordenamiento de zonas especiales como la zona marítimo terrestre, fronterizas, de oportunidad y de reservas indígenas; especiales sobre turismo como actividad económica y uso del suelo, costero y rural.

Como puede observarse las directrices son muy amplias, pero lo cierto es que en el desarrollo por zonas (pública, restringida, marítima terrestre, áreas privadas) se establecen parámetros de regulación básicamente residencial, edificaciones turísticas de hospedaje, comercio y servicios, e industrias, con una regulación especial de viviendas de interés social, para permitir el arraigo de los pobladores rurales y su integración a los encadenamientos productivos.

b) **Plan de Ordenamiento Territorial de Desamparados**

(Municipalidad de Desamparados, Acuerdo No. 7, Sesión 415 del 11 de setiembre del 2007).

El Plan de Ordenamiento territorial es de acatamiento obligatorio, y comprende reglamentos de Construcciones, de Zonificación de Uso del Suelo, Rótulos publicitarios, Vialidad, Transporte y Espacios públicos (art. 1). Se indica que es un POT parcial, aprobado por el INVU, de conformidad con el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana.

Se establece el derecho a la ciudad (art. 2) y como principios rectores de éste la gestión democrática, la función social de la ciudad, la función social de la propiedad y el compromiso social del sector privado (art. 3), resaltando el interés social, justicia social, solidaridad, igualdad material y desarrollo sostenible.

Establece un derecho de prelación o prioridad a favor de la municipalidad para adquirir terrenos privados de interés público, a fin de cumplir con las políticas de desarrollo urbano, para que sean utilizados en forma inmediata para la constitución de reservas públicas o a programas de renovación urbana. También se toma en cuenta la condición de poseedor, a quien se le exige demostrar legalmente la misma.

Se concibe el OT, para efectos de su ejecución, y control, modificación y actualización del desarrollo urbano, una plataforma administrativa: El Proceso de Ordenamiento Territorial”, con sus respectivos subprocesos, “...quienes velarán por el cumplimiento del presente Reglamento, además de la revisión, análisis y aprobación o rechazo de todos los

proyectos de inversión en el cantón”. No se indica cómo se conforma dicho proceso, o por quienes se integra.

y se fundamenta metodológicamente en tres ejes o sistemas: el urbano, el ambiental y el legal (art. 9), creándose una Comisión Técnica Administrativa (C.T.A.) y una Comisión Técnica Interinstitucional, art. 10 (Municipalidad, INVU y CNE, así como representantes de otras instituciones según sea el caso). Además se conforma una Comisión de Enlace Estratégico Territorial (art. 11).

Los objetivos generales y específicos están relacionados con el uso del suelo, la infraestructura, la vialidad y transporte, el patrimonio histórico y arquitectónico, el medio ambiente y la protección civil. Aspectos estos últimos en los cuales se busca prevenir la ocupación desordenada del territorio, la recuperación de cuencas, la conservación del paisaje y zonas de protección, mitigar la contaminación, y la prevención frente a eventos ambientales.

Se define el OT como la *“práctica que permite disponer de manera ordenada a través del espacio, territorio y con una visión prospectiva, hacia los habitantes y sus actividades. Así como a los equipamientos y medios de comunicación que estos utilizan, teniendo en cuenta las dificultades naturales, humanas, económicas e incluso estratégicas”*. Como puede observarse, es una definición que no es muy feliz, si se toma en consideración la amplitud y perspectiva que debería tener el OT, no solo como política, sino también como, proceso.

De seguido, el Plan contiene los reglamentos específicos de construcciones (art. 17-75), de zonificación y Uso del Suelo – urbano - (art. 76-

149), de rótulos publicitarios (art. 150-167), de Vialidad, Transporte y Espacios Públicos (art. 168-199). Queda pendiente (el presupuesto de) la Evaluación Ambiental Estratégica, como complemento de los Índices de Frangilidad Ambiental.

Nuevamente, nos encontramos frente a una concepción parcial, y urbanística (con variable ambiental), del ordenamiento territorial, por demás, incompleto, al comprender únicamente cuatro reglamentos específicos.

5. La normativa especial actual que afecta el Ordenamiento del Territorio y limitaciones agroambientales.

Las normas constitucionales, específicamente el artículo 45, 50 y 69, han permitido la protección al más alto nivel de los derechos fundamentales relacionados con la planificación y el desarrollo sostenible.

Dentro de ese sólido contexto constitucional nuestro legislador se ha dado a la tarea de aprobar un conjunto de leyes especiales, orientadas a alcanzar un equilibrio entre ambiente y desarrollo. Aunque se tratan, en su mayoría, de leyes “ambientales”, lo cierto es que por contener normas interdisciplinarias, afectan directamente la actividad agraria productiva. Incluso generan nuevos parámetros para reorientar ese tipo de actividades para que sean amigas del ambiente.

Por ello, es factible impregnarle el calificativo de “agroambiental” a toda esa legislación especial, nacida al calor de los convenios internacionales, regionales, y con una sólida base constitucional.

El Gobierno de Costa Rica, en el Plan de Desarrollo 1994-1998, se comprometió a

ratificar e implementar los compromisos de la Cumbre de la Tierra y de la Agenda 21. En el compromiso de mejorar nuestra legislación agroambiental, se han dictado las siguientes leyes:

a) *Ley Orgánica del Ambiente*, No. 7554 del 4 de octubre de 1995, tiene como objetivo crear los instrumentos necesarios para hacer efectivo el principio constitucional del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 1). El Estado “está obligado a propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras” (artículo 2 inciso c). La Ley regula las actividades (públicas o privadas), en las conductas y relaciones que surjan en el aprovechamiento y la conservación ambiental. Como ingrediente fundamental, la Ley prevé la participación ciudadana en la toma de decisiones y acciones para proteger y mejorar el ambiente. Para garantizar lo anterior, se crean los Consejos Regionales Ambientales (artículos 7 y 8). El artículo 28 de la Ley impone el deber del Estado definir y ejecutar políticas nacionales de Ordenamiento Territorial.

b) *Ley de Protección de la Vida Silvestre*, No. 7317 del 21 de octubre de 1992. La cual establece regulaciones amplias sobre la vida silvestre y se declara de dominio público como recurso forestal renovable (patrimonio nacional). Se declara de interés público la producción, manejo, extracción, comercialización, industrialización y uso del material genético de la flora y la fauna silvestre, sus partes, productos o subproductos. Se dictan normas específicas sobre la reproducción de especies silvestres con fines comerciales, tales como zoocriaderos o viveros lo que, indudablemente, repercute en el ejercicio de actividades agrarias.

c) *Ley Forestal*, No. 7575 del 13 de febrero de 1996. Nace como una respuesta a la necesidad de encontrar una armonía entre el desarrollo agrario y el equilibrio ecológico, es decir, una sostenibilidad de la actividad forestal y la conservación de los recursos forestales. También contempla el aspecto social, pues pretende generar empleo e incrementar el nivel de vida de la población rural, mediante su incorporación a actividades silviculturales (artículo 1). Las Leyes forestales que le precedieron no tenían una visión sostenible de la utilización de los recursos forestales, pues tutelaban más la producción y a través del otorgamiento de permisos y planes de manejo, se permitió el cambio de uso de los terrenos de vocación forestal y la destrucción de miles de hectáreas de bosque. La nueva ley forestal pone en primer lugar la conservación y prohíbe el cambio de uso de los suelos con vocación forestal. Tiene un arraigado interés público incorporando “el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales”, prohibiendo la corta o aprovechamiento de los bosques en áreas protegidas, propiedad del Estado. El Estado está facultado, a través del MINAE a crear áreas silvestres protegidas en terrenos de dominio privado, las cuales quedan afectadas en forma inmediata, cuando se demuestre que el terreno es imprescindible para conservar la diversidad biológica o los recursos hídricos, afectación que queda inscrita en el Registro Público (artículo 2). Para lograr una efectiva participación de la Sociedad Civil dentro de los Consejos Regionales ambientales, se integran las políticas del sector forestal, pues para ello se organiza todo el país en regiones forestales (Administración Forestal del Estado).

d) *Ley de Protección Fitosanitaria*, No. 7664 del 8 de abril de 1997. Tiene como objetivos principales proteger la actividad agraria de

cultivo de vegetales de los perjuicios causados por plaga, evitando que amenacen la seguridad alimentaria; y la actividad económica de producción agrícola. Se busca el manejo integrado de plagas dentro del marco del desarrollo sostenible, incorporando nuevas técnicas agrícolas productivas que permitan un menor control de plagas, sin deterioro del ambiente. También se pretende un mejor uso y manejo de sustancias químicas y biológicas para o proteger la salud humana y el ambiente (artículo 12).

e) *Ley de Biodiversidad*: No. 7788, del 30 de abril de 1998. Su objeto es conservar la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos, así como distribuir en forma justa los beneficios y costos derivados. Se atribuye soberanía exclusiva y completa al Estado sobre la biodiversidad.

f) *Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos*. No. 7779 del 30 de abril de 1998. Su fin es proteger, conservar y mejorar los suelos en gestión integrada y sostenible con los demás recursos naturales, mediante el fomento y la planificación ambiental adecuada (art. 1). Entre sus objetivos específicos, la ley pretende lograr el manejo, la conservación y recuperación de suelos en forma sostenida; lograr un aprovechamiento balanceado entre la capacidad de uso y el potencial productivo, mejorando las condiciones de vida de la población; fomentar la participación de las comunidades y los productores agropecuarios en la generación de decisiones; implementar prácticas de actividades productivas mejoradas, en cuanto al sistema de uso para evitar la erosión o degradación del recurso suelo; fomentar la “agroecología” para lograr la convergencia entre la producción agrícola y la conservación de los recursos suelo y agua (Art.2 y el Reglamento).

6. El papel de la Jurisprudencia en el Ordenamiento Territorial Sostenible.

a. **Criterios vinculantes de la Sala Constitucional:** a) En materia de competencia municipal; b) En materia de áreas protegidas; c) En materia de salud humana y actividades productivas.

La Sala Constitucional reconoció el “derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” como un derecho fundamental antes de haberse operado la reforma constitucional al artículo 50. Estaba dentro de la Constitución Material y con una interpretación sistemática, material y evolutiva de los artículos 6, 11, 69 y 89, comienza a darle distintas respuestas a la contraposición entre intereses privados e intereses difusos dentro de las exigencias de la Sociedad costarricense.

En efecto, la Sala estableció como cánones de orden constitucional la *protección, preservación y explotación racional de los recursos forestales, principios derivados de los artículos 89, 6 y 69 de la Constitución Política* (Sentencia N° 2233 de las 9 horas y 36 minutos del 28 de mayo de 1993).

También reconoció la presencia de *intereses difusos para legitimar la acción en aras de proteger el ambiente*, cuando se deba reaccionar frente a actos u omisiones ilegítimos; ello porque, precisamente, la violación más frecuente al medio ambiente se produce por la inercia de las autoridades públicas en realizar los actos necesarios para protegerlo.⁵

La Sala resaltó la necesidad de una toma de conciencia en el ámbito gubernamental de la *importancia del ambiente para la salud humana*. La vida humana es concebida como el fundamento, la condición necesaria y determinante de la existencia de la persona. Igualmente resaltó la importancia de la salud animal. Todo ello dentro de la economía nacional, regional y mundial, por medio de la conservación de la naturaleza y de la vida misma en su más amplia acepción.⁶

Resulta de suma trascendencia, citar algunos fallos de la Sala Constitucional, reconociendo como modelo de la sociedad costarricense el Desarrollo Sostenible:

En la creación de Áreas Protegidas ha reconocido la importancia de éstas para el Desarrollo Sostenible, estableciendo la vinculación entre “ambiente” y “desarrollo”, limitando la actividad productiva al aprovechamiento sostenible de los recursos:

“El desarrollo sostenible es una de esas políticas generales que el Estado dicta para ampliar las posibilidades de que todos puedan colmar sus aspiraciones a una vida mejor, incrementando la capacidad de producción o bien, ampliando las posibilidades de llegar a un progreso equitativo entre un crecimiento demográfico o entre éste y los sistemas naturales. Es el desarrollo sostenible, el proceso de transformación en la utilización de los recursos, orientación de las inversiones, canalización del desarrollo tecnológico, cambios institucionales y todo aquello que coadyuve para atender las necesidades humanas del presente y del futuro⁷. “Se debe tomar en consideración

5 Sala Constitucional Sentencia N° 3705 de las 15 horas del 30 de julio de 1993 y N° 4422 de las 10 horas y 30 minutos del 7 de setiembre de 1993.

6 Sala Constitucional, Sentencia N°4423 de las 12 horas del 7 de setiembre de 1993

7 Sala Constitucional, Sentencia No. 1763-94, de las 16:45 horas del 13 de abril de 1994.

que la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico no son desafíos independientes –dice la Sala -. El desarrollo no puede subsistir en un ambiente de deterioro de la base de recursos y no se puede proteger cuanto los planes de crecimiento constantemente hacen caso omiso de ello. **Es preciso optar por el desarrollo sostenible, el cual satisface las necesidades del presente sin comprometer nuestra capacidad para hacer frente a las del futuro...** Este desarrollo significa reconocer que si deseamos tener acceso continuo a los recursos que posibilitan la vida y si hacemos expandir los beneficios del progreso industrial, tenemos que estar conscientes de las implicaciones y limitaciones que supone tomar ese derrotero”.⁸

Esta nueva *orientación jurisprudencial distinta, sobre el fenómeno agrícola*, reconoce la dependencia del ciclo biológico (propio de la actividad agraria), con la utilización de los recursos naturales, *vinculándolo estrechamente con el concepto de desarrollo sostenible*.

“Nuestro país ha dependido y seguirá dependiendo, al igual que cualquier otra nación, de sus recursos naturales y su medio ambiente para llenar las necesidades básicas de sus habitantes y mantener operando el aparato productivo que sustenta la economía nacional, **cuya principal fuente la constituye la agricultura** y, en los últimos años, el turismo, especialmente en su dimensión de ecoturismo. **El suelo, el agua, el aire, los recursos marinos y costeros, los bosques, la diversidad biológica, los recursos minerales y el paisaje conforman el marco ambiental sin el cual las demandas básicas- como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación- serían imposibles.** De

igual modo, **nuestra economía también está íntimamente ligada al estado del ambiente y de los recursos naturales**; así, por ejemplo, tanto la generación de divisas por explotación agrícola y turística, como el éxito de importantes inversiones en infraestructura dependen, en última instancia, de la conservación de aquellos. Las **metas del desarrollo sostenible** tienen que ver con la supervivencia y el bienestar del ser humano y con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, es decir, de la calidad ambiental y de la sobrevivencia de otras especies. Hablar de desarrollo sostenible en términos de satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras y del mejoramiento de la calidad de vida es hablar de la demanda de los recursos naturales en el ámbito individual y de los medios directos o de apoyo necesarios para que la economía funcione generando empleo y creando los bienes de capital, que a su vez hagan posible la transformación de los recursos en productos de consumo, de producción y de exportación” .⁹

En uno de sus últimos, referido a una consulta de Constitucionalidad de la Asamblea Legislativa para modificar el artículo 50 de la Carta Magna se dijo: “No obstante, como se desprende de lo anterior, *esta Sala ha establecido que el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho fundamental, como tal ya consagrado y garantizado por el Derecho de la Constitución*, no considera inútil ni mucho menos objetable que se reconozca de manera expresa y claramente individualizado, como se hace en el Proyecto consultado fallos.”¹⁰

De esa forma, la Jurisprudencia Constitucional fue delineando las bases para incorporar

8 Sala Constitucional, Sentencia No. 4423-93.

9 Sala Constitucional, (Sentencia No.3705 de las 15:00 horas del 30 de julio de 1993).

10 Sala Constitucional, Sentencia N° 1394 de las 15 horas 1 minutos del 17 de marzo de 1994.

el concepto de Desarrollo Sostenible como modelo, para reorientar en su justo equilibrio todas aquellas actividades productivas, entre la actividad agraria, que atentaban contra el ambiente y ponían en peligro el equilibrio ecológico.

a.1) En materia de competencia municipal;

Desde la resolución No. 2002-01220, del 6 de febrero del 2002, la Sala Constitucional afirmó que: *“...debe ser requisito fundamental que, obviamente, no atenta contra el principio constitucional de la autonomía municipal, el que todo plan regulador del desarrollo urbano deba contar, de previo a ser aprobado y desarrollado, con un examen del impacto ambiental desde la perspectiva que da el artículo 50 constitucional, para que el ordenamiento del suelo y sus diversos regímenes, sean compatibles con los alcances de la norma superior, sobre todo, si se repara en que esta disposición establece el derecho de todos los habitantes a obtener una respuesta ambiental de todas las autoridades públicas y ello incluye, sin duda a las Municipalidades que no están exentas de la aplicación de la norma constitucional y de su legislación de desarrollo”*.

Esta jurisprudencia ha resultado fundamental para el dictado de Decretos y reglamentos que introducen la variable ambiental en los Planes Reguladores, y las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE), que están contenidas en las directrices generales del INVU y del MINAE-SETENA, a las cuales hicimos referencia anteriormente.

Ya hemos indicado que, según el criterio de la Sala IV, la limitación a la propiedad impuesta por un plan regulador es constitucionalmente posible, debido a que el derecho de propiedad no es ilimitado, pues existe un marco general

dentro del cual puede actuar el propietario y que debe ser compatible con el contenido de ese derecho, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Entre muchas, véase la Sentencia No. 3723-02 del 19 de abril del 2002.

Asimismo, resulta inconstitucional que una Municipalidad, pretenda destinar los estacionamientos orientados a zonas verdes y parques para el disfrute de la comunidad, a otras construcciones de supuesta “facilidad comunal”, como el levantamiento de edificios, porque ello implicaría vaciar el contenido esencial del derecho de los vecinos a disfrutar de una zona verde de esparcimiento, lo que hace parte de la calidad de vida que la Constitución les garantiza (Sentencia No. 2007-15.133, del 19 octubre del 2007, haciendo alusión al precedente 2000-4332).

Se ha dispuesto la obligación de los Ministerios de Ambiente y de Salud, y de las Municipalidades, a realizar esfuerzos efectivos para reducir la contaminación ambiental y recuperar la cuenca del Río grande de Tárcoles, en garantía de la tutela a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (2007-5894 del 27 de abril).

Frente a un amparo de empresarios comerciales, por haber dispuesto la Municipalidad X, en su Plan Regulador, el destino de dos avenidas a actividades habitacionales, la Sala consideró que es difícil satisfacer todos los intereses (muchas veces contrapuestos) de los munícipes, pero ello no es contrario a la constitución (artículo 45), que en los planes reguladores y reglamentos que se establezcan regulaciones en torno al uso del suelo, no siendo ilegítimo imponer limitaciones al derecho de propiedad, cuyo ejercicio no es ilimitado (5557-2007 del 25 de abril)

En la sentencia No. 17388-07, la No. 13028-2006, 9765-05, entre otras, la Sala Constitucional ha obligado a las Municipalidades a incorporar la variable ambiental, mediante (EIA y EAE), de previo a la aprobación de Planes Reguladores.

“V.- Autonomía municipal y control ambiental.- Asimismo, la Sala ha reconocido reiteradamente la facultad de los gobiernos locales para darse su propia **ordenación territorial** a través de los planes reguladores; pero dicha normativa está subordinada y sometida a la legislación tutelar ambiental. Por ello, estima la Sala que debe ser requisito fundamental que, obviamente no atenta contra el principio constitucional de la autonomía municipal, el que todo plan regulador del desarrollo urbano deba contar, de previo a ser aprobado e implementado, con un examen o evaluación de su impacto ambiental. El contenido precautorio y proteccionista del ambiente recogido en el artículo 50 constitucional irradia la actuación de todos los entes públicos, de manera que también las Corporaciones Municipales en el ejercicio de sus competencias de ordenamiento del suelo y de sus diversas facetas, quedan sometidas a dichos límites. La definición y decisión sobre los usos del suelo debe ser compatible con los alcances de la norma superior, sobre todo, si se repara en que esta disposición establece el derecho de todos los habitantes a obtener una respuesta ambiental de todas las autoridades públicas y ello incluye, sin duda, a las Municipalidades que no están exentas de la aplicación de la norma constitucional y de su legislación de desarrollo. Es evidente que en este caso, es totalmente coincidente el interés nacional y el local, y por ello los gobiernos locales pueden y deben exigir el cumplimiento de requisitos ambientales en su territorio, y en caso de conflicto con las autoridades rectoras

de la materia ambiental, pueden someter las controversias al contralor jurisdiccional, según la naturaleza de la infracción. Es por lo anterior que las normas tutelares del medio ambiente son obligatorias y vinculantes para todos, lo que no va en detrimento de las facultades y competencias de las municipalidades, las que mas bien, deben contribuir con la protección del medio ambiente por mandato constitucional. “ Lo anterior de conformidad con el artículo 50 de la Constitución, 17 de la LOA, y 67 del Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (DE-31849).

También consideró el Derecho de participación ciudadana en doble sentido, el derecho a la información relativa a los proyectos ambientales, y la garantía efectiva de participación en la toma de decisiones, sobre todo señalando las audiencias públicas que establece la ley (En igual sentido No. 2006-12159).

a.2) En materia de áreas protegidas;

En esta materia, la Sala Constitucional ha mantenido el criterio que la afectación, a través de una Reserva Forestal o un Refugio de Vida Silvestre implica una seria limitación al contenido mínimo del Derecho de propiedad, razón por la cual se advierte la necesidad de una indemnización, pues se trata en el fondo de una “expropiación vedada”.

A juicio de algunos juristas (CABRERA), este criterio no favorece en mucho el cumplimiento de la legislación ambiental y el avance que debería tener nuestro país en materia de protección ambiental.

a.3) En materia de salud humana y actividades productivas.

La Sala ha acogido numerosos Recursos de Amparo, sobre todo contra el Estado, pero también contra particulares, por desarrollar actividades, o por conductas “omisivas o permisivas” dañinas a la Salud Humana. En casos de votaderos de basura, de desechos sólidos de empresas agrarias o agroindustriales, ha acogido recursos de amparo, condenando al sujeto contaminante y haciendo respetar las ordenes impartidas por Autoridades de salud o sanidad.

b. Criterios de la Sala Primera de Casación:

a) En materia de zonas Protectoras (caso El Rodeo); b) En materia de Planificación Urbana (GAM); c) La función ambiental de la propiedad y limitaciones a su uso (Usucapión y posesión ecológica); d) En materia de responsabilidad objetiva por quemas.

b.1) En materia de zonas protectoras.

La Sala Primera admitió la existencia del Derecho ecológico y su objeto¹¹: la protección de los recursos naturales. En ella estableció que la propiedad forestal es limitada y en caso de creación de la Zona Protectora El Rodeo, uno de los pulmones de San José, no es necesaria la indemnización, pues el propietario puede continuar con el ejercicio de una actividad agroforestal, conservando y protegiendo el recurso boscoso.

En la sentencia No. 51 de las 15 horas 15 minutos del 25 de mayo de 1995, la Sala desarrolló nuevamente el tema de la propiedad forestal y aplicó al caso concreto del Instituto de la posesión ecológica. Se trató de un conflicto de mejor derecho de posesión, en una área

declarada como Reserva Forestal. Se dijo:

“La falta de entrega de una parcela no es motivo suficiente para pretender el mejor derecho de posesión. Lo más importante hubiera sido la conservación del recurso forestal....se exigió una posesión agraria efectiva e incluso la demostración de actos posesorios encaminados a la conservación del bosque. Este aspecto no fue demostrado por el recurrente, al contrario se convirtieron terrenos de aptitud forestal en potreros.... Es decir, a pesar de la limitación existente con fines de conservación los poseedores siguieron explotando el bosque. Evidentemente, los trabajos realizados no tendían al ejercicio de una posesión forestal conforme a la naturaleza del bien. Al contrario deforestaban para sembrar. Hicieron caso omiso a las limitaciones y siguieron destruyendo el bosque. Sus actos posesorios son, en consecuencia, contrarios a la función ecológica de conservación de los recursos naturales para mantener el equilibrio de los ecosistemas en la Reserva Forestal de la Cordillera Volcánica de Guanacaste”.¹¹

b.2) En materia de responsabilidad por quemas:

En otras sentencias¹², la Sala desarrolló el tema de la responsabilidad objetiva por quemas que afectan las actividades agrarias y los recursos naturales. El problema debe enfrentarse –afirma la Sala- no solo en el ámbito agrario sino también ecológico en cuanto a la protección de los recursos naturales. Los incendios contaminan el medio ambiente, destruyen los hábitats y ecosistemas. El desarrollo de los principios generales del Derecho Agrario y del Derecho ambiental, entonces, deben orientarse hacia la preservación de la naturaleza para permitir el desarrollo sustentable, aún cuando

¹¹ Sala Primera de la Corte, No. 51 de las 15 horas 15 minutos del 25 de mayo de 1995

¹² Sala Primera de la Corte, No. 112 de las quince horas cuarenta minutos del 11 de octubre de 1995 y la No. 113 de las quince horas cincuenta minutos del mismo día.

no exista suficiente legislación encargada de resolver tan grave problema (Ver entre otras, las sentencias No. 112-95 y 113-95, del 11 de octubre de 1995).

b.3) En materia de planificación urbana:

Aunque son muchas las sentencias de la Sala I que se refieren a este tema, podemos citar las que se refieren a la legitimidad de “zonas especiales de protección”, como son las zonas de uso agrícola a los alrededores del Aeropuerto Juan Santamaría, dentro de las cuales los particulares no pueden destinar a otros usos distintos de los previstos en el Plan Regional de Desarrollo Urbano del GAM, en cuyos anexos bienes establecidas esas zonas especiales, para usos agrícolas o recreativos. Incluso, en esas limitaciones se establece también la imposibilidad de segregar lotes menores a dos hectáreas, lo que permite también mantener una unidad mínima de cultivo y evita la pulverización de la propiedad. (Véase, entre otras, la Sentencia No. 420-F-00, del 2 de junio del 2000).

Una de las Sentencias Constitucionales más recientes es la No. 1191-03, del 14 de febrero del 2003, en donde se ratifica que en esas zonas especiales “...nadie puede pretender tener derecho a recibir un permiso de uso de suelo en condiciones antijurídicas,

sea, en abierta violación del Reglamento de Zonificación Subregional Noroeste (GAM-NO)...”, por cuanto la Ley de Planificación Urbana, en su artículo 28.1 prohíbe aprovechar o dedicar terrenos, edificios o estructuras a cualquier uso incompatible con la zonificación implantada.

Estos criterios, muy modernos por cierto, actualmente está siendo replanteados en la mayor parte de los países Europeos, para lograr una mayor competitividad en diversos cambios, especialmente en agricultura. Con reformas a los Códigos Civiles, se está permitiendo la refundición de empresas agrarias y prohibiéndose la división excesiva de la propiedad que constituía una causa de desaparición de empresas agrarias productivas y eficientes.

c. **Criterios del Tribunal Agrario:**

a) En Informaciones Posesorias; b) aplicación de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos; c) Medidas sanitarias y fitosanitarias.

En fallos más recientes, el Tribunal Superior Agrario ha planteado los nuevos Institutos Agro-ambientales para la solución de casos concretos¹³, vinculando la empresa agro-

¹³ Entre otras, véase los siguientes fallos dictados por el Tribunal Superior Agrario, en su competencia agroambiental:
 - No. 12 de las 9:10 horas del 17 de enero de 1997 (Reivindicación en un área protegida, donde los demandados en lugar de proteger el recurso forestal, procedieron a quemar para sembrar).
 - No. 77 de las 9:10 horas del 12 de febrero de 1997 (Conflicto de mejor derecho de posesión en una Reserva Forestal, en donde el actor ejerce su posesión con un contrato agro-ambiental para proteger el bosque),
 - No. 154 de las 9:20 horas del 4 de abril de 1997 (La actora es una empresa agroambiental, y cumple la función ecológica de la propiedad, a través de un contrato con la Fundecor);
 - No. 721 de las 11:40 horas del 7 de noviembre de 1997 (Conflicto de mejor derecho de posesión en una Reserva Forestal de Golfo Dulce, no se demuestra la posesión “ecológica”, calificada antes de la creación del área silvestre protegida, por lo que se niega a ambas partes del derecho);
 -No. 113 de las 14:50 horas del 20 de febrero de 1998 (se otorga el Derecho de propiedad en un área protegida, porque se demostró la posesión decenal anterior y la protección del recurso forestal);
 -No. 147 de las 15:15 horas del 27 de febrero de 1998 (Se ampara –indirectamente- la posesión “ecológica” ejercida por una Ong, en un terreno adquirido para conformar un corredor biológico, frente a un conjunto de poseedores en precario que pretenden derechos de posesión).

ambiental, con los contratos como forma de ejercer la posesión ecológica y así cumplir la función ambiental de la propiedad forestal:

“Pero el elemento más importante que califica la “función Ecológica” en la propiedad agraria de la actora lo es la existencia de un contrato agroambiental... mediante el cual se busca propiciar un plan de manejo forestal en base a la regeneración natural... Mientras la actora ha demostrado el ejercicio de actos posesorios tendientes a cumplir la función ecológica del fundo en conflicto, el demandado al contrario ha propiciado poner en peligro la actividad de conservación del bosque” (Voto No. 154 de las 9:20 horas del 4 de abril de 1997).

“Una de las formas mediante las cuales puede desplegarse la posesión ecológica es mediante la contratación agroambiental. Se trata de un instituto nuevo, cuyo perfil debe observarse bajo los principios del Derecho Agrario y Ambiental... Entendemos por empresa agroambiental aquella dedicada a la producción agraria sostenible, explotación sustentable del ambiente, protegiendo, conservando y mejorando racionalmente los recursos naturales renovables. Es decir, su fin no solamente está vinculado con el desarrollo sostenible, sino también con la conservación de los ecosistemas y el equilibrio ecológico. Indudablemente, cualquier contratación que realicen dichas empresas con ese fin, será de naturaleza agroambiental.” (Voto No. 77 de las 9:10 horas del 12 de febrero de 1997).

Sin duda alguna, los Tribunales Agrarios en Costa Rica han asumido el reto histórico de salvar la Naturaleza. Han ido estableciendo, en la administración de la justicia agroambiental, criterios jurisprudenciales y principios generales aplicables a casos concretos, para lograr un equilibrio entre la actividad productiva y la

protección del medio ambiente, en el ámbito del desarrollo agrario sostenible.

d. **Criterios del Tribunal de Casación Penal:**

a) Delitos por el cambio de uso del suelo: reparación del daño causado.

También el Tribunal de Casación Penal, en sentencias muy recientes, entre otras la No. 366-03 (del 5 de mayo del 2003), ha fijado algunos criterios para castigar el cambio de uso del suelo, en perjuicio de la biodiversidad. Al respecto señaló:

“En el presente caso, en que el daño es el cambio del uso del suelo del bosque para dedicarlo a agricultura, la reacción estatal tiene su límite en la reparación del daño, que de todas formas no se completará en los tres años de ejecución condicional de la pena, puesto que el bosque es producto de años y años de nacimiento, desarrollo y muerte de muchos seres vegetales y animales; sin embargo, la exclusión de los cultivos y de todo elemento con que se ha sustituido el bosque, así como el restablecimiento de especies vegetales en la medida adecuada para regenerar lo destruido, son un principio para la reparación que en algunos años se alcanzará. Debe quedar claro que la protección del suelo de los bosques consagrada en los ° 2,6, 10.c, 19 y 38 de la Ley Forestal, 52 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, 53, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Ambiente, 53 y 54 de la Ley de Biodiversidad, no termina o se suspende cuando por actos de seres humanos (incendios provocados, talas ilegales, etc.) o por hechos de la naturaleza (inundaciones, terremotos, incendios, etc.) el bosque viene a menos; antes por el contrario, *ante esas situaciones se impone al Estado mayor agresividad en la recuperación y conservación del bosque...*”. De esa manera aplica el “principio de irreductibilidad del bosque”.

7. Consideraciones finales.

Finalizo con una reflexión y un ejemplo.

El Derecho garantiza los instrumentos jurisdiccionales para tutelar todas aquellas actividades basadas en el manejo y aprovechamiento productivo y sostenible de los recursos naturales, que obedezcan a criterios de ordenamiento territorial y, por ende, de planificación urbana.

La legislación, entre ella, la Urbana, garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales con las limitaciones que imponga el interés público, social y ambiental. Está llamado a hacer efectivos los derechos humanos al desarrollo y al ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Desarrollo Sostenible) donde encuentra su filosofía y razón de ser, con una clara orientación económica, social y ambiental.

En el contexto de dichos principios y normas de orden Constitucional, Costa Rica avanza positivamente en las políticas internacionales con una firme orientación hacia el Desarrollo Sostenible y el Ordenamiento Territorial. A partir de la Cumbre de Río, nuestro legislador ha tomado conciencia al aprobar gran cantidad de Convenios Regionales e Internacionales, cuya política común es lograr ese equilibrio entre ambiente y desarrollo en su triple dimensión (social, económica y ambiental).

En el ámbito del Desarrollo Sostenible, es imprescindible incorporar la participación ciudadana. Debe establecerse una mayor participación de la sociedad civil, a través de las organizaciones de base, en la toma de decisiones de política agro-ambiental y en la ejecución concreta de proyectos de desarrollo agrario sostenible.

Es absolutamente necesario fomentar y consolidar un nuevo tipo de desarrollo urbano y

un nuevo uso del suelo, para que la agricultura se ajuste a las estructuras biológicas diversas, propia de nuestros ecosistemas tropicales. Se deben establecer reglas claras en el manejo y aprovechamiento de biodiversidad, para que la comercialización y distribución de los ingresos sean equitativas. Se deben diversificar sistemas de producción similares a los sistemas naturales, donde se integren los componentes tanto vegetales como animales y así construir sistemas integrados sostenibles económica y ecológicamente. El componente forestal es esencial en la actividad de producción agrícola y pecuaria, en el ámbito de fincas.

Para alcanzar lo anterior, es imprescindible una revisión urgente de la Legislación que afecta el **Ordenamiento Territorial**, para lograr una organización y sistematización adecuada, no solo de las normas, sino de la atribución de competencias a las distintas instancias administrativas y judiciales. Es absolutamente necesario crear criterios uniformes de interpretación y aplicación normativa para todos los operadores del sistema, y así evitar soluciones contradictorias. Ello sería posible con el planteamiento de un programa de capacitación y cooperación interinstitucional, partiendo de un diagnóstico de los problemas actuales de aplicación de la legislación especial, a los cuales deban darse soluciones concretas.

Algunas ideas que tengo, son por ejemplo la creación de zonas peatonales o servidumbres públicas, lo que en España se ha denominado el "**Senderismo**", existen leyes de senderos y caminos "rurales" que promueven el turismo. Y por qué no pensar en hacer esto para San José y sus zonas aledañas (por ejemplo, los Cerros de Escazú o de Aserrí). Se podría de ese modo rescatar, al menos en parte, algunos caminos utilizados por nuestros ancestros que desde zonas aledañas venían a pie y en carretas a vender sus productos al Mercado Central.

El ejemplo a seguir: **La Carta Rural Europea de 1986.**

En 1996 los estados parte de la Comunidad Europea aprobaron la llamada “Carta Rural Europea”, con el propósito de establecer los principios para una política de gestión, de desarrollo estable y de tutela a las áreas naturales y rurales (art.1). En ella se define el espacio rural como “el territorio constituido por el espacio agrícola, destinado al cultivo y la crianza, y por el espacio fundiario no agrícola, destinado a usos distintos de la agricultura, en particular a la instalación o a las actividades de los habitantes en el ambiente rural” (art.2).

Por sus características¹⁴, el espacio rural está destinado a cumplir una triple función:

- a) *Económica*: en cuanto asegura la producción y la alimentación, es la sede de pequeñas y medianas empresas, y por tanto, de actividades económicas (agrarias, industriales, artesanales y de servicios) que deben ser mantenidas y desarrolladas (art. 6).
- b) *Social*: en cuanto favorece el desarrollo de las relaciones entre los habitantes del ambiente rural, brinda hospitalidad a los habitantes de zonas urbanas y, en general, constituye para las poblaciones rurales un punto de convergencia de su identidad cultural resultado del vínculo entre tradiciones (folklor) y territorio (art. 8).
- c) *Ambiental o Ecológica*: en cuanto comprende espacios naturales y paisajes. Es la sede de

la biodiversidad, de la flora y del patrimonio forestal. Por su medio se preserva la base natural de la vida: el suelo, el agua, el aire, mediante su utilización racional, además de protegerse los espacios verdes, el paisaje natural y el paisaje transformado por el hombre “paisaje agrícola” (art. 7).

En la Carta se establecen, en su Título IV, una serie de orientaciones y medidas a fin de revitalizar el espacio rural y se da apoyo a la creación de nuevos mecanismos e instrumentos jurídicos relacionados con diversos sectores: la gestión del territorio; la agricultura; la silvicultura; el comercio, la industria y la artesanía; la habitación y la salud; el turismo rural y el agriturismo; la infraestructura, transportes y servicios; la instrucción, la investigación y sensibilización; la cultura, el ambiente; y finalmente, la cooperación científica y tecnológica.

Entre tales aspectos, los más desarrollados se refieren a la gestión del territorio (ordenamiento territorial), la agricultura y el ambiente.

En cuanto a la **gestión del territorio** debe destacarse que: a) la política de gestión territorial en zonas rurales debe permitir un desarrollo estable de las actividades tradicionales, tales como la agricultura, la silvicultura y la artesanía, las cuales pueden garantizar la permanencia de la vida económica en el ambiente rural, incentivando el ejercicio de actividades complementarias y asegurando la tutela del ambiente natural; b)

14 Entre dichas características se enumeran: a) la preponderancia de la actividad agrícola en la ocupación del territorio, la cual constituye la espina dorsal; b) la prevalencia de los espacios verdes libres, con vocación ecológica; c) una baja densidad de población; d) una repartición difundida de la propiedad; e) comunidades o aglomeramientos habitacionales de pequeñas dimensiones, que permiten una cierta personalización de las relaciones humanas y en la participación directa de los ciudadanos en los quehaceres comunales; f) una importancia relativamente mayor de las actividades del sector primario o bien una relativa preponderancia de las profesiones manuales y prácticas, que implican una polivalencia que favorece la autonomía y la ayuda recíproca entre los sujetos vecinos; g) la existencia de un paisaje natural, transformado del trabajo humano y constituyente por eso patrimonio de la humanidad; h) en fin, una cultura local o regional basada sobre un saber vivir derivada normalmente de la tradición o de las costumbres (folklor), por cuanto este saber vivir se ha puesto en entredicho por las tecnologías modernas y por los medios de comunicación sean físicos que audiovisuales (artículo 3 Carta Europea).

Cualquier política en este sentido se funda en el principio humanístico: el hombre constituye el centro ideal de los proyectos y consiguientes decisiones (art.10).

Respecto a la agricultura, los Estados se comprometen a "...definir y actuar una política agrícola finalizada al mantenimiento de la actividad agrícola, considerada como espina dorsal del espacio rural, además a promover la seguridad alimentaria y la tutela de la naturaleza"(artículo 11). En general, se reconoce a la agricultura un rol prioritario en la ocupación y en la gestión del espacio rural y en el diseño de las políticas agrícolas cada país se compromete a adoptar las disposiciones fiscales y retribuciones que favorezca la "pluriactividad" y la diversificación o multifuncionalidad de la agricultura. En otros términos, se reconoce a la agricultura "el status de persona privada investida de una función de servicio público o interés general".

En cuanto al ambiente, los Estados se obligan a adoptar medidas para la protección y sistematización de los suelos, de las aguas y del aire; desarrollar reservas biogenéticas y protección de biotipos en riesgo de desaparición; incrementar los estudios de impacto ambiental, favorecer los proyectos de desarrollo en las regionales rurales favorables a la tutela ambiental, etc.

Por su contenido, la Carta rural europea puede ser considerada un verdadero "Código Rural", en donde se sientan las bases y los principios necesarios para garantizar un desarrollo rural sostenible. Normas y principios que, posteriormente, son concretados por la misma Comunidad Europea a través de Reglamentos o Directivas, finalmente adoptadas y aplicadas por los Estados miembros mediante Legislación Nacional o Regional.

Pero las más recientes intervenciones (también provenientes de la confluencia entre la política

agraria y otras políticas) *están orientadas al desarrollo rural*, tales como: el fomento de la industrialización agraria, la artesanía alimentaria, el agroturismo o la capacitación de los pobladores rurales, y medidas agroproductivas tales como la concentración parcelaria, los regadíos, las infraestructuras rurales, etc. Todas estas intervenciones son llevadas o actuadas por los ordenamientos nacionales a través de programas operativos regionales. En este tipo de ayudas se destacan particularmente las orientadas a zonas desfavorecidas. La tendencia es consolidar un verdadero Fondo de Desarrollo Rural y propiciar el pago de *ayudas directamente* a los productores mediante la *regionalización crediticia*, especialmente a través de convenios de colaboración o contratos de explotación territorial.

Se deja a cargo de cada uno de los Estados miembros la elaboración de los *planes para el desarrollo rural*, sobre todo a través de planos regionales, tomando en consideración las características geográficas y los cuales deben extenderse por un período de siete años, a partir del 1 de enero del 2000. Estos planes para el desarrollo rural debe contener, entre otras cosas, las medidas agroambientales que se desarrollarán sobre el territorio o zona geográfica, según las exigencias de cada zona.

Una novedad muy importante en éste reglamento es que en el Título III, Capítulo V, establece mecanismos de control y evaluación en los programas para el desarrollo rural, mediante los procedimientos que se establezcan, pero basados en indicadores físicos y financieros. Se establece la posibilidad de establecer, para estos fines, *Comités de Control*. En otros términos, se produce una política de desconcentración y descentralización de la política agrícola comunitaria.