

COSTA RICA RÉGIMEN MUNICIPAL Y MEDIO AMBIENTE*

Mario PEÑA CHACÓN

SUMARIO: I. *La división político-administrativa del Estado costarricense*. II. *Autonomía municipal*. III. *Régimen de competencias municipales*. IV. *Competencias municipales en materia ambiental*. V. *Jurisprudencia constitucional en materia municipal ambiental*. VI. *A manera de conclusión*. VII. *Bibliografía utilizada*.

Las municipalidades forman parte de la historia de Costa Rica y del mundo occidental. Surgen por la necesidad del ser humano de satisfacer los intereses que van más allá de sus posibilidades individuales. Su primera manifestación en Costa Rica se dio por medio de los cabildos abiertos en la época colonial, en los cuales se discutían y analizaban los problemas y necesidades colectivos que necesitaban soluciones compartidas. Son anteriores a la formación del Estado. Por ello, la Constitución Política, al igual que como lo hace con los derechos humanos de primera generación, reconoce su existencia sin llegar a crearlos.

En un principio los problemas medioambientales fueron locales, y como tales debían ser resueltos por las mismas comunidades por medio de los gobiernos municipales. Con la llegada de la industrialización, la problemática ambiental trascendió los barrios, las provincias y hasta los Estados, pasando a ser problemas regionales, y algunos de ellos globales, hasta convertirse en una preocupación común de la humanidad. Pese a ello, muchos de los problemas ambientales siguen teniendo su origen en las comunidades; por tanto, continúan teniendo importancia a nivel local.

* El presente trabajo es una versión actualizada a abril de 2007 del ensayo publicado en Aispuro Torres, José Rosas y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *El municipio en Iberoamérica*, México, H. Ayuntamiento del municipio de Durango-Editora Laguna, 2003, pp. 287-303.

De ahí la relevancia que aún ostentan los gobiernos locales en la protección y gestión adecuada de los elementos que integran el medio ambiente, lo cual motiva la redacción del presente ensayo.

I. LA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO COSTARRICENSE

Costa Rica desde su nacimiento ha sido un Estado unitario concentrado, lo cual implica que no existe una descentralización política propiamente dicha, sino que la descentralización que se da es administrativa, ya sea ésta territorial o institucional. El poder del Estado es uno e indivisible; lo que se distribuye son funciones y competencias.

De esta forma, tal y como lo establece el artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública, la administración pública está constituida por el Estado¹ y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.

Dentro de los entes públicos se encuentran, por un lado, las instituciones autónomas y semiautónomas, cuyas competencias son ejercidas a lo largo y ancho del territorio nacional, y por otro, los entes territoriales, en cuyo caso sus competencias se encuentran limitadas a una circunscripción territorial determinada.

El artículo 168 de la Constitución Política de Costa Rica establece que para efectos de la administración pública, el territorio costarricense se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos.

La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón se encuentra a cargo del gobierno municipal, tal y como lo afirma el artículo 169 de la Constitución Política.

De esta forma, el municipio se encuentra formado por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, los cuales promueven y administran sus propios intereses, por medio del gobierno municipal. El gobierno local es el interlocutor, representante y ejecutor de los intereses vecinales y los servicios cantonales.

El régimen municipal costarricense es una modalidad de descentralización administrativa territorial, única prevista en la Constitución Política. No forma parte de la administración centralizada del Estado ni tampoco de las administraciones institucionales.

¹ El concepto Estado incluye al Poder Ejecutivo y los demás poderes cuando ejercen funciones administrativas.

Siguiendo el criterio del maestro Eduardo Ortiz Ortiz, los entes municipales “reúnen todas las notas distintivas de la corporación pública, definida como aquel grupo que autoadministra sus intereses mediante su organización en un ente público exponente y gestor de ellos”.

Cada cantón tiene una municipalidad, sin que pueda existir más de una municipalidad por cantón, o bien cantones sin municipalidades.

Las municipalidades son entes corporativos con su propia personalidad e individualidad, cuyos gobiernos son electos popularmente. Se trata de personas jurídicas estatales, con patrimonio propio, personalidad y capacidad jurídica plena, para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines. Su competencia se encuentra limitada al territorio del cantón, sin que puedan injerir en asuntos que se encuentran fuera de su circunscripción territorial.

II. AUTONOMÍA MUNICIPAL

El artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece que las corporaciones municipales son autónomas.² La autonomía difiere de la soberanía. La soberanía implica la no subordinación a un poder mayor, ya sea éste interno o externo. Mientras tanto, la autonomía conlleva siempre subordinación a un poder mayor. De esta forma, las entidades públicas descentralizadas (territoriales e institucionales) no son soberanas, por existir un poder mayor estatal, pero sí son autónomas del poder central.

² “...Dentro de su territorio, las municipalidades son completamente autónomas, es decir gozan de total independencia administrativa y de gobierno en cuanto a los intereses locales. Esto significa que a nivel de su territorio (intereses locales) gozan de una autoridad correspondientes a la del gobierno central o Poder Ejecutivo. Esta autonomía proviene de una disposición constitucional, por lo que no puede ser disminuida mediante una ley. Los únicos criterios que justifican que el Poder Ejecutivo mediante un Ministerio o una Institución Autónoma suplante la autoridad municipal, son los de generalidad y eficiencia. La Generalidad se refiere a la potestad del Gobierno Central de dictar políticas y directrices a nivel nacional. Los intereses locales deben armonizarse con estas políticas para no generar caos o contradicciones a nivel nacional. Aún así, el Estado Central solamente puede imponer políticas y planes nacionales que hayan sido aprobados mediante una ley. La eficiencia se refiere a la necesidad de proteger los derechos fundamentales de los habitantes del cantón aún por sobre la autonomía municipal. Si las actuaciones de la municipalidad son ineficientes en detrimento de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el gobierno central puede intervenir en las actuaciones locales...”. Volio, Fabián, “Límites a la propiedad privada y la conservación del ambiente”, *Gestión ambiental municipal*, San José, Colegio de Abogados, 1995.

Pese a su autonomía, los entes municipales a raíz del principio de legalidad, se encuentran subordinados al ordenamiento jurídico, a los controles de Hacienda por parte de la Contraloría General de la República, a los controles administrativos no jerárquicos de la sección tercera del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, así como al control de la jurisdicción contenciosa administrativa; lo anterior, por formar parte de un Estado de derecho.

El artículo 4 del Código Municipal³ establece tres tipos o clases de autonomía que a continuación se detallan: administrativa, política y financiera.

La autonomía administrativa implica libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente; es la libertad con que un ente puede realizar sus actos concretos de administración, tanto en su actividad sustancial como en su administración de apoyo. Es la capacidad de la cual gozan las municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad todo lo referente a la administración de determinada localidad. Conlleva la capacidad de autodefinition, sin sujeciones externas y respecto de diversos campos del actuar de un ente descentralizado.⁴

Por su parte, la autonomía política significa la capacidad del ente municipal de fijarse sus propias políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente frente al Poder Ejecutivo y al partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad municipal de dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el concejo municipal, o bien, en una posición jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia, entendida como posibilidad, en orden de una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, como poderes propios y propia razonabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos.⁵

La autonomía normativa conlleva la posibilidad de la cual gozan los entes municipales de dictar sus propios reglamentos autónomos de organización y de servicio.

³ Ley 7794, publicada en el *Diario Oficial La Gaceta*, núm. 73, del 16 de abril de 1998.

⁴ Voto 5445-99 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

⁵ *Idem*.

La autonomía tributaria implica la iniciativa del ente municipal en la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales.

III. RÉGIMEN DE COMPETENCIAS MUNICIPALES

El artículo 169 de la Constitución Política establece que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del gobierno municipal, formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

Sobre el tema, el numeral 3 del Código Municipal reza: “La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal. El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal”.

De la interpretación de los dos artículos anteriores se deduce que la competencia material del gobierno municipal lo es una circunscripción territorial determinada, existiendo por tanto competencias exclusivamente municipales a la par de otras, que pueden ser al mismo tiempo locales y nacionales.

Al respecto, el voto 5545-99 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, estableció: “la capacidad pública de las Municipalidades es local, y la del Estado y sus instituciones y entes es nacional, de donde resulta que el territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional, en la medida que lo exijan las circunstancias”. A la vez, este mismo voto señala la forma de diferenciar las competencias locales y nacionales:

La competencia municipal es específica, exclusiva y originaria, y que para predefinir lo local se debe estar en contacto con la realidad y ello debe hacerlo la ley o la jurisprudencia. El legislador solo puede afectar la competencia local fundado en razones de incapacidad real o técnica municipal, o bien, cuando el asunto desborda lo local, siguiendo el principio de razonabilidad y proporcionalidad.

Al poseer las municipalidades autonomía, tanto administrativa como de gobierno, su relación con el Estado (Poder Ejecutivo) y con las demás instituciones y entes, es de coordinación efectiva, lo que permite el funcionamiento efectivo del entero sistema constitucional. Sobre el tema, el mismo voto que se ha venido comentando estableció:

...En tanto haya concurrencia de competencias municipales, regionales o nacionales en el ámbito local, hay una obligación de principio de coordinación, de entrar en relaciones de cooperación...; Las relaciones de la municipalidad con otros entes públicos, solo pueden llevarse a cabo en plano de igualdad, que dan como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella, pero que si admita la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la tutela administrativa del Estado) y específicamente en la función de control de legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector...

Se parte de la idea de la existencia concurrente de intereses locales y nacionales, y de que los intereses locales pueden ser atendidos también por entes no municipales, bajo el esquema de coordinación interinstitucional, y nunca bajo el esquema de la subordinación. Al respecto, existen dos tipos de coordinación; por un lado, la coordinación imperativa, la cual no puede imponérsele a las municipalidades debido a su autonomía y régimen de competencias propias, y por el otro, la coordinación voluntaria, la cual sí es compatible con su autonomía, y se da entre autoridades independientes bajo el régimen de cooperación. Es así como, de ninguna forma, en el sistema constitucional costarricense cabe la coordinación imperativa unilateral impuesta sobre las municipalidades, sino que lo que se permite es un tipo de coordinación voluntaria no subordinada a algún poder superior.

De lo anteriormente enunciado se deduce el hecho de que las municipalidades gozan de plena autonomía administrativa en ciertas actividades donde no existe interferencia de ninguna índole.⁶ Para las demás actividades, las municipalidades deben coordinar con otros entes con competencias técnicas y administrativas específicas.

⁶ Por ejemplo: en la elaboración de convenios con otras instituciones, potestad reglamentaria tanto interna como de los servicios que presta, así como de las normas técnicas de planificación y ordenamiento territorial, la fijación de tasas e impuestos, y la administración de servicios públicos.

IV. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL

Se parte de la idea de que el gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales se encuentran a cargo del gobierno municipal. Esto implica una gran cantidad de competencias ambientales, entendiéndose por éstas, todas aquellas relacionadas con la defensa de la vida y la salud de los habitantes y el equilibrio ecológico del cantón.

Las municipalidades, como entes estatales descentralizados, están sujetas al principio de legalidad, y, por tanto, al entero bloque de legalidad constituido por el conjunto de normas escritas y no escritas que se encuentren vigentes. En reiteradas ocasiones la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha manifestado que tanto el derecho a la salud como a un ambiente sano constituyen derechos fundamentales consagrados en el artículo 50 de la Constitución Política. El Estado, sus instituciones y las municipalidades se encuentran obligados a tomar las medidas necesarias para proteger el medio ambiente y evitar grados de contaminación que pongan en peligro la salud de los administrados,⁷ y por tanto, es un deber de las municipalidades derivado de la conjugación de los artículos 50 y 169 de la Constitución Política, garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, correspondiéndoles la administración de los intereses y servicios locales.⁸ Es importantes tomar en cuenta que de conformidad con el inciso c) del numeral 2 de la Ley Orgánica del Ambiente,⁹ el Estado debe velar por la utilización racional de los elementos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional; asimismo, se encuentra 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. De esta forma, las municipalidades están obligadas en promover modelos de desarrollo sostenible a nivel local.¹⁰

⁷ Voto 2968-97 de las diecisiete horas doce minutos del 28 de mayo de 1997.

⁸ Voto 519-97 de las diez horas cincuenta y cuatro minutos del 24 de enero de 1997.

⁹ Ley número 7554 del 4 de octubre de 1995.

¹⁰ Al respecto puede observarse que de conformidad con el inciso a) del numeral 13 del Código Municipal le corresponde al Concejo Municipal “Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde para el periodo por el cual fue elegido”. De esta forma, el desarrollo del Cantón debe seguir los lineamientos esbozados por los principios 3 y 4 de la Declaración de Río

Consuetudinariamente el mantenimiento de calles y caminos, la recolección de la basura, el aseo de las vías, la administración de cementerios, parques, acueductos, mercados, mataderos, instalaciones deportivas y alumbrado público, han sido ejercidos por los gobiernos locales.

El Código Municipal actual, que data de 1998, en cuanto al tema de competencias, es muy amplio, pues todo lo que esté relacionado con los intereses y servicios cantonales forma parte de sus funciones. Al contrario, el Código Municipal derogado establecía un listado de funciones específicas de los municipios, y dentro de sus competencias medioambientales se encontraban: el velar por la salud física y mental de los habitantes del cantón, estableciendo o participando en programas de prevención y combate de enfermedades, establecer una política integral de planeamiento urbano que persiga el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos y que garantice al menos eficientes servicios de electrificación y comunicación, buenos sistemas de provisión de agua potable y de evacuación de aguas servidas, modernos sistemas de iluminación, proteger los recursos naturales de todo orden, asociando una acción energética municipal a la nacional previstas en materia forestal para proteger las fuentes hidrográficas, los bosques y la fauna silvestre, mediante el establecimiento o promoción de parques nacionales, reservas forestales y refugios animales.

Como fácilmente se deduce, todas y cada una de las competencias específicas señaladas en el derogado Código Municipal se encuentran contenidas dentro de las funciones actuales de los municipios, al formar parte, necesariamente, de los intereses y servicios locales de cada cantón, por lo que el cambio de las competencias en general de las municipalidades de un código a otro fue un mera técnica legislativa, pasando de un listado de funciones *numerus clausus*, a un artículo sumamente amplio y programático de categoría *numerus apertus*.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional costarricense ha establecido como típicas funciones o competencias ambientales de las corporaciones municipales, la planificación urbana, la protección de los recursos naturales de todo orden, el tratamiento de desechos sólidos, el manteni-

sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el artículo 50 de la Constitución Política y por el inciso c) del artículo 2 de la Ley Orgánica del Ambiente, en el entendido de que debe ser sostenible, sea aquel tipo de desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin menoscabar las oportunidades de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

miento del servicio de acueductos y alcantarillados para la evacuación de aguas servidas y la protección de las fuentes hidrográficas.

Si bien las amplias competencias en materia ambiental de las municipalidades se encuentran limitadas tanto a la circunscripción territorial del cantón como a que sean parte de los intereses y servicios locales, el Estado costarricense ha creado una gran cantidad de instituciones centralizadas y descentralizadas, con el fin que asumieran ciertos de los servicios que originalmente pertenecieron a los municipios, lo que ha producido una duplicidad de funciones.

Es así que instituciones como el Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Planificación, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Instituto de Desarrollo Agrario, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, entre muchas otras, junto con las municipalidades, comparten una serie de competencias ambientales, y por tanto, es de suma dificultad separar lo meramente local con lo regional y nacional, siendo los únicos parámetros para realizar el deslinde de competencias los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

Si bien es sumamente dificultoso separar las competencias ambientales de las municipalidades, de aquellas otorgadas a otras instituciones del Estado, lo cierto del caso es que existen una serie de funciones, las cuales la Sala Constitucional ha establecido a través de su jurisprudencia, como competencia exclusiva del régimen municipal.

1. Competencia municipal en materia de desechos sólidos

Durante mucho tiempo existió en Costa Rica la interrogante de si el tema de los desechos y su tratamiento era de carácter nacional o regional, y si la planificación de su manejo debía hacerse de manera local o nacional.

Dicha problemática fue solucionada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, mediante el voto 2238-96, de las catorce horas cincuenta y cuatro minutos, del catorce de mayo de mil novecientos noventa y seis.

Para llegar a la solución del problema, la Sala hizo un análisis sobre la normativa ambiental en materia de desechos en Costa Rica. De esta forma, tomó en cuenta el artículo 7 del Reglamento sobre Manejo de Basu-

ras, del cual se extrae que el servicio de recolección, acarreo y disposición de la basura está a cargo de las municipalidades, las cuales podrán realizarlo por administración o mediante contratos con empresas o particulares; de igual forma utilizó el artículo 35 del citado reglamento, el cual señala que la disposición sanitaria de basuras correspondiente al servicio ordinario deberá someterse a las exigencias de la Ley General de Salud y a las normas que dicte el Ministerio de Salud, y a realizarse de acuerdo con las técnicas de relleno sanitario o enterramiento. Al respecto, el artículo 262 de la Ley General de Salud establece: “Toda persona, natural o jurídica está obligada a contribuir a la promoción y mantenimiento de las condiciones del medio ambiente natural y de los ambientes artificiales que permitan llenar las necesidades vitales y de salud de la población”, y en su artículo 263 dispone:

Queda prohibida toda acción, práctica u operación que deteriore el medio ambiente natural o que alterando la composición o características intrínsecas de sus elementos básicos, especialmente el aire, el agua y el suelo, produzcan una disminución de su calidad y estética, hagan tales bienes inservibles para alguno de los usos a que están destinados o cree estos para la salud humana o para la flora o la fauna inofensiva al hombre. Toda persona está obligada a cumplir diligentemente las acciones, prácticas u obras establecidas en la ley y reglamentos destinadas a eliminar o a controlar los elementos y factores del ambiente natural, físico o biológico y del ambiente artificial, perjudiciales para la salud humana.

Una vez analizada la normativa anteriormente expuesta, así como el derecho de gozar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el cual forma parte del megaderecho humano denominado derecho al desarrollo sostenible, la Sala Constitucional concluyó que

...si bien es cierto el Estado a través de sus órganos constitucionales competentes —particularmente la Asamblea Legislativa, y en menor escala el Poder Ejecutivo— puede establecer una política general en cuanto a prioridades por las necesidades que afronta el país en determinado momento, de acuerdo con nuestro sistema democrático y según lo establece la propia Constitución Política, corresponde a cada Municipalidad en su jurisdicción velar por los intereses y servicios locales con exclusión de toda otra interferencia que sea incompatible con el concepto de “lo local”, en los términos que fija la Constitución Política; todo lo relativo a la recolección, tratamiento y disposición de las basuras y desechos sólidos pertenece a la

esfera de los “intereses y servicios locales”, por lo menos, mientras no se disponga su “nacionalización” mediante ley formal...

Por ello, la autorización para el funcionamiento de un relleno sanitario le corresponde tanto a la municipalidad del lugar como al Ministerio de Salud, una vez revisados los estudios técnicos que deban presentarse al efecto, así como de la respectiva evaluación de impacto ambiental.¹¹ En última instancia, es a la municipalidad de la jurisdicción a la que le corresponde conceder o no la licencia para el ejercicio de actividades comerciales, a la vez que verificar si la actividad es compatible con los usos y limitaciones propios de los planes de desarrollo urbano que pudieran estar vigentes.

En materia de desechos hospitalarios, a la municipalidad le corresponde, a la luz de lo dispuesto en los artículos 7 a 10 del Decreto ejecutivo 19049-S del 20 de junio de 1989,¹² responsabilizarse de la recolección, acarreo y disposición de los desechos, de la vigilancia estricta de dicha actividad, sobre todo cuando contrata los servicios de empresas privadas para realizarla, de la capacitación del personal y del establecimientos y ejecución de las medidas de seguridad. A la vez, debe proporcionar al Ministerio de Salud y a la Caja Costarricense del Seguro Social la información que requieran para ejecutar el programa de vacunación de los empleados y para definir los centros médicos que incumplan las re-

¹¹ El ente rector en materia de evaluaciones de impacto ambiental lo es el Ministerio de Ambiente y Energía, a través de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, órgano de desconcentración máxima del ministerio creado mediante la Ley Orgánica del Ambiente. El objetivo de la SETENA es armonizar el impacto ambiental de los procesos productivos. Al respecto, el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica reza lo siguiente: “Las actividades humanas que alteran o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán de una evaluación de impacto por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental creada en esta ley. Su aprobación previa, de parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Las leyes y los reglamentos indicarán cuáles actividades, obras o proyectos requerirán la evaluación de impacto ambiental”. A la vez, el artículo 93 de la Ley de Biodiversidad dice al respecto: “La Secretaría Técnica Nacional Ambiental deberá incluir en las guías para la elaborar la evaluación de impacto ambiental, los cambios en la biodiversidad, sean naturales o hechos por el hombre, y la identificación de los procesos o actividades que ejercen impacto sobre la conservación y el uso de la biodiversidad”. La responsabilidad de las municipalidades ligadas a la evaluación de impacto ambiental se encuentra ligada a la divulgación del mismo en la comunidad y a la facilitación de las audiencias públicas al respecto.

¹² Reglamento sobre Manejo de Basuras.

gulaciones establecidas. Debe proporcionar los mejores equipos a su alcance a los trabajadores, proveerlos de lugares adecuados para el aseo personal y de implementos necesarios para que se desinfecten cuando finalizan la labor. Debe coordinar además con la Caja Costarricense del Seguro Social o al Ministerio de Salud para que se les someta a un control médico periódico. Debe velar, además, para que el transporte de los desechos al relleno sanitario reúna las condiciones necesarias para no poner en peligro la salud de los trabajadores ni de las personas que habitan los lugares por donde transitan los camiones.¹³ También se encuentra obligado a resolver los problemas de disposición final y tratamiento especial que requieran los desechos peligrosos, conjuntamente con el Ministerio de Salud.¹⁴

Por último, las municipalidades tienen la potestad de reglamentar todo lo relativo a la prestación del servicio de recolección y disposición de desechos sólidos dentro de su cantón, lo que las faculta a implementar normas técnicas que contribuyan a minimizar los impactos negativos que produce el manejo de desechos sólidos.

2. Competencia municipal en la regulación y planificación urbana

Otra de las atribuciones exclusivas de las municipalidades es la planificación urbana.¹⁵ Así lo estableció la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, mediante las sentencias 2356-93, 5097-96 y 5305-93.

La titularidad primaria en materia de planificación urbana corresponde a las municipalidades, lo cual ha sido plasmado en los artículos 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana y el artículo 15 de la Ley de Construc-

¹³ Al respecto puede consultarse el Reglamento sobre Transporte Terrestre de Productos Peligrosos, número 24715-MOPT-MEIC-S.

¹⁴ Voto 8509-98 de las nueve horas cincuenta y un minutos del 27 de noviembre de 1998. Sobre desechos peligrosos puede consultarse el Reglamento para el Manejo de Desechos Peligrosos Industriales número 27001-MINAE, del 29 de abril de 1998.

¹⁵ “El ordenamiento territorial es un proceso de ordenamiento de las actividades del hombre dentro de un territorio: uso de la tierra, los recursos naturales, las actividades productivas, construcción y conservación. El ordenamiento territorial se expresa mediante mapas, planes, políticas y reglamentos. De esta forma, se plantea como una estrategia concertada en todos los niveles de la sociedad, para promover y regular el uso del territorio, asignando a cada porción de tierra aquellos usos que sean socioeconómicamente rentables y ecológicamente sostenibles”. Aguilar, Alejandra y Wo Ching, Eugenia, *Manual de competencias ambientales municipales*, Cedarena, 2001.

ciones. Es por tanto a los municipios a quienes corresponde asumir la planificación urbana local por medio de la promulgación de los respectivos reglamentos o planes reguladores,¹⁶ y haciendo efectiva la normativa que al efecto dicta el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, como institución encargada de la planificación urbana a nivel nacional.

Esta planificación del ordenamiento territorial debe estar en concordancia con el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado establecido por el numeral 50 del Constitución Política. Al respecto, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Ambiente establece: “Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente”. A la vez, el numeral 52 de la Ley de Biodiversidad dispone:

Los planes o las autorizaciones de uso y aprovechamiento de recursos minerales, suelo, flora, fauna, agua y otros recursos naturales, así como la ubicación de asentamientos humanos y de desarrollos industriales y agrícolas emitidos por cualquier ente público, sea del gobierno central, instituciones autónomas o los municipios, considerarán particularmente en su elaboración, aprobación e implementación, la conservación de la biodiversidad y su empleo sostenible, en especial cuando se trate de planes o permisos que afecten la biodiversidad de las áreas silvestres protegidas.¹⁷

¹⁶ De conformidad con el artículo 1 de la Ley de Planificación Urbana, los planes reguladores son definidos como “El instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribuir la población, usos de tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas”.

¹⁷ “La protección del recurso hídrico, los ecosistemas asociados y las áreas de protección del territorio nacional, son de interés público y tendrán carácter prioritario en cualquier ordenamiento territorial que se realice. Todo plan regulador municipal u otros planes de ordenamiento territorial deberán contemplar dentro de sus disposiciones, las regulaciones referentes a la protección del recurso hídrico y los ecosistemas asociados, establecidos en esta ley. La Dirección Nacional del Recurso Hídrico podrá pedir la revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial cuando sus disposiciones no contribuyan con la protección de los cuerpos de agua, o pongan en riesgo la salud. El procedimiento para la revisión de estos instrumentos de planificación será definido en el

Mediante la planificación urbana se persigue el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos que garanticen, al menos, servicios de electrificación y comunicación, sistemas de acueductos y alcantarillados, sistemas de iluminación y ornato de las ciudades, servicios de construcción, reparación y limpieza de calles, programas de parques, jardines y zonas verdes, programas de vivienda de interés social, con el fin de hacer más comfortable la vida de la población del cantón. Dicha planificación por medio de reglamentos o planes reguladores debe determinar la zonificación de uso de la tierra para vivienda, comercio, industria, educación, recreación; todo en consonancia con el derecho fundamental de los ciudadanos de gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, reconocido por el artículo 50 del Constitución Política y por la jurisprudencia emanada de las Salas de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.¹⁸

Por ello, la falta de previsión por parte de los entes municipales en cuanto a sus competencias en materia de planificación y desarrollo urbano, así como que a consecuencia de dicha falta de previsión se causaren lesiones al ambiente y al derecho de toda persona de gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, acarrea responsabilidad del ente municipal, quien deberá subsanar de inmediato sus actuaciones u omisiones, e indemnizar los daños y perjuicios causados, ya sea al medio ambiente o a la salud de los habitantes del cantón.

Cada municipalidad se encuentra obligada a emitir y promulgar las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad.

La competencia del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en materia urbanística se dirige a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

reglamento de esta ley". Artículo 136 del Proyecto de Ley del Recurso Hídrico, expediente legislativo número 14.585 publicado en el *Diario Oficial La Gaceta*, del 17 de diciembre de 2003.

¹⁸ Según el Decreto ejecutivo 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT, Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, en los planes reguladores que elabore el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y las Municipalidades, en los distritos urbanos y rurales, los suelos agrarios serán clasificados y zonificados, de manera que se respeten y reserven en lo posible los suelos agrícolas. Esta disposición, aunada a la obligación de presentar estudios de uso, manejo y conservación de suelos y aguas para todo fraccionamiento y urbanización, constituye un esfuerzo importante hacia el manejo y conservación integrada de los recursos edáficos e hidrológicos.

Urbano, por medio del cual se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas, y a su facultad de dictar normas urbanísticas (reglamentos y planes reguladores) en ausencia de normas urbanísticas dictadas por los respectivos entes municipales, lo que implica que esta competencia tiene un carácter residual o supletorio, pues sólo en ausencia de normativa urbanística local entran a regir los reglamentos y planes reguladores emitidos por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

De esta forma, las municipalidades serán siempre competentes para definir y ejecutar políticas altamente precisas o especializadas, mientras que al gobierno le corresponde la definición de objetivos y programas de carácter general, y por tanto, una vez que el gobierno local ejerce su competencia en materia urbanística, el Poder Ejecutivo y los entes descentralizados pierden su competencia, y no pueden intervenir, a no ser que estén de por medio otros bienes jurídicos de rango mayor, como lo son la vida, la salud y el equilibrio ecológico, y únicamente cuando el ente municipal incumpla sus funciones propias.

Cuando no exista plan regulador, las municipalidades deben acudir a herramientas, como las patentes y permisos de construcción, para planificar el desarrollo y el uso del suelo en cada cantón.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley de Construcciones, las municipalidades tienen dentro de sus responsabilidades velar por que las ciudades y poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad y belleza de sus vías públicas y en los edificios y construcciones que se encuentren dentro de su territorio. Es por tanto la municipalidad la competente para otorgar permisos de construcción de cualquier tipo de obra dentro de su circunscripción territorial.

El artículo 79 del Código Municipal establece que para ejercer cualquier actividad lucrativa los interesados deben contar con una licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto. Con relación a lo anterior, el artículo 81 del Código Municipal expone que las licencias municipales sólo pueden ser denegadas cuando la actividad sea contraria a la moral o las buenas costumbres, cuando el establecimiento no cumpla con los requisitos legales y reglamentarios o cuando la actividad en razón de su ubicación física no esté permitida por las leyes o, en su defecto, por los reglamentos municipales vigentes. Por tanto, dentro de los requisitos a cumplir por parte de cualquier actividad lucrativa están los exigidos por las leyes y reglamentos ambientales.

Es así como las municipalidades deben velar para que las patentes y permisos de construcción o uso de suelo por ellas otorgados se encuentren de conformidad con los requisitos de protección de los recursos naturales y la salud de los habitantes, estando por encima estos últimos por sobre los intereses meramente económicos de los comerciantes y desarrolladores de proyectos.¹⁹

3. Competencia municipal en la gestión integrada del recurso hídrico

Tradicionalmente ha sido competencia de los municipios el aprovisionar a los habitantes del cantón de los sistemas de agua potable y de evacuación de aguas servidas. Esto vino a cambiar, con la creación del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en 1961, pues dentro de sus funciones se encuentra el dirigir y vigilar lo concerniente para proveer a los habitantes de la república de un servicio de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales en las áreas urbanas, así como administrar y operar directamente los sistemas de acueductos y alcantarillados en todo el país, los cuales se irán asumiendo tomando en cuenta la conveniencia y disponibilidad de recursos.

Por lo anterior, gran cantidad de acueductos urbanos tradicionalmente operados por los gobiernos locales pasaron a ser administrados y operados por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. A pesar de lo dicho, muchos acueductos rurales actualmente continúan en manos de los municipios y de sociedades de usuarios. Esto fue previsto por la misma Ley que Crea el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en donde se estableció que los sistemas que eran operados y administrados por las corporaciones municipales podrían seguir a cargo de éstas, mientras se prestara un servicio eficiente.

¹⁹ "... No pueden en consecuencia las corporaciones municipales desatender el bienestar de los habitantes de su cantón, en aquellos aspectos que como el ambiente afectan la calidad de vida de las personas. Tampoco es atendible el criterio de contraponer, dándole mayor valor, cuestiones puramente económicas, como es el ingreso per cápita de los habitantes al derecho de éstos de gozar de un ambiente sano: carece de sentido dirigir la actividad estatal hacia la obtención de altos niveles de empleo, sacrificando con ello la pureza del ambiente, pues sin el segundo lo primero carece de valor. De allí que la Sala estime que la Municipalidad de Cañas ha actuado permisivamente, tolerando, y aún fomentando con sus declaraciones públicas, la operación de una empresa industrial cuyos residuos contaminan el ambiente...". Resolución 5906-99, del 28 de julio de 1999, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

De igual forma, la jurisprudencia constitucional costarricense le ha reconocido a los gobiernos locales, competencia y responsabilidad de suministrar a las comunidades que estén dentro de su circunscripción territorial el servicio de agua potable, siendo una omisión violatoria al derecho a la salud pública derivado del derecho a la vida, no dotar de agua potable, de manera continua y eficiente, a la comunidad.²⁰

En materia de aguas existen competencias compartidas entre distintas instituciones gubernamentales, como lo son el Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Planificación, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Costarricense de Electricidad, Servicio Nacional de Riego y Avenamiento, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Mitigación de Emergencias, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Secretaría Técnica Nacional Ambiental y las corporaciones municipales.

De conformidad con la Ley de Creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, y con el decreto ejecutivo 30480-MINAE,²¹ denominado “Principios que regirán la política nacional en materia de gestión de los recursos hídricos que deberán ser incorporados en los planes de trabajo de las instituciones públicas relevantes”, es el Ministerio de Ambiente y Energía el órgano rector del recurso hídrico en Costa Rica.²²

Las municipalidades que operen y administren acueductos y sistemas de evacuación de aguas residuales quedan sujetas al control y vigilancia del Ministerio de Salud, al ser el órgano estatal con la función primaria en proteger el derecho fundamental a la salud. Le corresponde al Ministerio de Salud la certificación de la calidad de agua que distribuyen las municipalidades.²³

²⁰ Voto 131-94, de las doce horas, del 7 de enero de 1994.

²¹ Promulgado el 5 de junio de 2002.

²² Así lo confirma el artículo 6 del proyecto de Ley del Recurso Hídrico, expediente legislativo 14.585, publicado en el *Diario Oficial La Gaceta*, del 17 de diciembre de 2003, que al efecto establece “El Ministerio de Ambiente y Energía es el órgano rector del recurso hídrico con potestades de dirección, de conformidad con la Ley General de Administración Pública...”.

²³ Al respecto puede consultarse el decreto ejecutivo 32327-S, denominado Reglamento para la Calidad del Agua Potable, promulgado el 10 de febrero de 2005.

De igual forma, quedan sujetas las municipalidades a las recomendaciones técnicas de construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de abastecimiento de agua potable a su cargo, que le haga el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, tal y como lo establece el artículo 6o. la ley General de Agua Potable de 1953. A la vez, se prohíben las instalaciones, edificaciones o labores en zonas cercanas a fuentes de abastecimiento o plantas purificadoras que perjudiquen su operación o las condiciones del agua, zonas que serán fijadas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de conformidad con el artículo 16 de la Ley General de Agua Potable.

A la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos le compete la aprobación de tarifas para el suministro de agua potable y la recolección y tratamiento de aguas residuales y pluviales. Esta institución debe coadyuvar con las corporaciones municipales en la protección del ambiente cuando se trate de la prestación de servicios regulados, como lo es el suministro de agua potable y la recolección y tratamiento de aguas residuales. Así quedan obligados a proteger, conservar, recuperar y utilizar racionalmente los recursos naturales, relacionados con la prestación de servicios públicos. De hecho, en los últimos años la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ha tomado en cuenta parámetros ambientales a la hora de fijar las tarifas por servicios públicos, considerando los servicios ambientales que prestan los propietarios de bosques con la conservación de las fuentes acuíferas.²⁴

²⁴ La primera tarifa hídrica fue aprobada el 8 marzo de 2000, para la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, mediante la implementación de un programa de pago por servicios ambientales. El dinero proveniente de la tarifa hídrica se deposita en un fideicomiso, que es administrado por una junta integrada por la misma Empresa de Servicios Públicos de Heredia, representantes del Ministerio de Ambiente y Energía y del Área de Conservación de la Cordillera Volcánica Central. Haciendo uso de esta herramienta legal, en 2002 el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados presentó, dentro del pliego tarifario, una petición para introducir el costo de sostenibilidad ambiental de prestación de servicio de suministro de agua potable, la cual fue aceptada por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en ese mismo año. El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados justificó este cobro en la necesidad de aumentar su capacidad de gestión ambiental a través de la creación de unidades regionales de gestión ambiental, las cuales permitirían ampliar la capacidad de realizar estudios técnicos en las diferentes regiones del país, así como una mayor coordinación con las áreas silvestres protegidas y las regiones del Ministerio de Salud. Por último, mediante la implementación del decreto ejecutivo 31176-MINAE, denominado Canon Ambiental por Vertidos de las sumas recaudadas por concepto del canon, un 60% se utilizarían para apoyar el fi-

Las competencias municipales respecto a las aguas subterráneas fueron definidas en el voto constitucional 1923-2004, que al efecto manifestó:

...Las corporaciones municipales tienen un papel de primer orden en la protección y conservación de las aguas subterráneas a través de una serie de instrumentos indirectos. Así, la ley de Planificación Urbana (número 4240 del 15 de noviembre de 1968), hace más de 35 años, con fundamento en el ordinal 169 de la Constitución Política —cuanto les compete “La administración de los intereses y servicios locales en cada Cantón”— les impuso el deber de promulgar un plan regulador para planificar y controlar el desarrollo urbano y los reglamentos de desarrollo urbano conexos (artículos 15 y siguientes). Dentro de ese plan regulador y el reglamento de zonificación, las Municipalidades deben identificar, a efecto de regular, controlar y restringir las actividades humanas (industrial, urbanística, agropecuaria, etc.) las áreas o zonas reservadas por ubicarse en las mismas un manto acuífero o su área de recarga o descarga. Por aplicación de los derechos fundamentales a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 50 de la Constitución Política), a la vida y la salud humanas (artículo 21 *ibidem*) y en aras de un desarrollo sostenible los cantones que por sus características geomorfológicas cuenten en su circunscripción terrenos que albergan mantos acuíferos, áreas de recarga y descarga de éstos, manantiales y nacientes están especialmente llamados y obligados a regular y normar, responsable, eficiente y eficazmente, tales extremos, puesto que, en ocasiones las aguas subterráneas no sólo proveen al consumo y uso de las poblaciones del cantón sino a diversos cantones lo que demuestra un claro interés supralocal o nacional. Los habitantes de esas localidades, de su parte, deben soportar la carga general o las limitaciones y restricciones en el uso y el aprovechamiento del suelo y de las aguas derivadas de la determinación y fijación de tales áreas protegidas, puesto que, es en beneficio de ellos, de los habitantes de los otros cantones que son abastecidos con las aguas que discurren por el manto acuífero y que afloran o descargan en otros cantones, y desde luego, de las futuras generaciones...

Respecto al tema de tratamiento de aguas residuales, la Sala Constitucional, mediante la resolución 2002-8696, de las 10:14 horas del 6 de septiembre de 2002, estableció:

nanciamiento a inversiones de proyectos de alcantarillados y tratamiento de aguas residuales domésticas en el ámbito municipal. Lastimosamente dicho decreto no ha entrado en vigencia, por encontrarse impugnado de inconstitucional ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

...la atribución de crear y mantener las redes de alcantarillado sanitario, le corresponde a las municipalidades, por cuanto éstas, según el artículo 3 del Código Municipal vigente, son las principales obligadas de velar por los intereses y servicios cantonales dentro de la jurisdicción que tengan a su cargo y porque expresamente así se deriva del artículo 169 de la Constitución Política, que establece las competencias genéricas de las Municipalidades es esta materia. Sin embargo, en atención a lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, tal obligación debe ser compartida con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ya que éste, como órgano rector de la materia, es el encargado a nivel nacional de dirigir, coordinar y vigilar todo lo concerniente a la evacuación de aguas negras, alcantarillados y contaminación de los recursos de agua en beneficio de los habitantes de la República...

Los gobiernos locales tienen importantes responsabilidades que afectan directamente el control y la protección del recurso hídrico mediante el establecimiento de las áreas de protección y de zonas de recarga acuífera. De esta forma, el artículo 33 de la Ley Forestal²⁵ establece como áreas de protección: las áreas que bordeen nacientes permanentes, definidas en un radio de cien metros medidos de modo horizontal; una franja de quince metros en zona rural y diez metros en zona urbana, medidas horizontalmente a ambos lados, en las riberas de los ríos, quebradas o arroyos, si el terreno es plano, y de cincuenta metros horizontales, si el terreno es quebrado; una zona de cincuenta metros medida horizontalmente en la ribera de los lagos y embalses naturales y en los lagos y embalses artificiales construidos por el Estado y sus instituciones. Se exceptúan los lagos y embalses artificiales privados; las áreas de recarga y los acuíferos de los manantiales cuyos límites son determinados por los órganos competentes. Dentro de las áreas de protección, según el artículo 34 del mismo cuerpo legal, se prohíbe la corta o eliminación de árboles, excepto en proyectos declarados por el Poder Ejecutivo como de conveniencia nacional. También se prohíbe la extracción o destrucción de plantas o sus productos en áreas de oficiales de protección, según lo establece el artículo 90 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre.²⁶ Las corporaciones municipales tienen el deber de proteger las áreas de protección del recurso hídrico. Por ello, al momento de otorgar, tanto permisos de cons-

²⁵ Ley 7575, del 5 de febrero de 1996.

²⁶ Ley 7317, del 21 de octubre de 1992.

trucción como patentes comerciales, deben cerciorarse de que las actividades que se autorizan respeten los retiros previstos por el artículo 33 de la Ley Forestal, contando con facultades para revocar las autorizaciones otorgadas y de destruir las obras que invadan dichas áreas.²⁷

Además, de conformidad con el numeral 154 de la Ley de Aguas,²⁸ queda prohibido a las municipalidades enajenar, hipotecar o de otra manera comprometer tierras que posean o que adquieran en los márgenes de los ríos, arroyos o manantiales o en cuencas u hoyos hidrográficos en que broten manantiales o en que tengan sus orígenes y cabeceras cualquier curso de agua de que se surta alguna población. En terrenos planos o de pequeño declive, tal prohibición abarca una faja de cien metros desde uno y otro lado de dichos ríos, arroyos y manantiales; y en las cuencas y hoyos hidrográficos, doscientos cincuenta metros a uno y otro lado de la depresión máxima, en toda la línea, a contar de la mayor altura inmediata.²⁹

²⁷ Al respecto puede consultarse el artículo 99 de la Ley General del Ambiente, que establece el esquema de sanciones en materia ambiental. La Ley de Construcciones fija la obligación de quien construye o reconstruye, de sujetarse al alineamiento y al nivel oficial establecido por la municipalidad. Los permisos de construcción y los planos emitidos por la municipalidad deben incluir los alineamientos para las áreas de protección establecidas por el artículo 33 de la Ley Forestal. Toda construcción o reparación fuera del alineamiento oficial se considera invasión de área de protección, conducta que configura el delito previsto en el numeral 58 de la ley Forestal. Si una construcción irrespeta la línea de construcción oficial, el propietario debe demoler la parte de la construcción que constituya invasión, dentro del plazo que le fije el ente municipal. Vencido ese plazo sin que la orden haya sido cumplida, proceden las acciones de derribo por parte de la misma municipalidad.

²⁸ Ley 276 del 27 de agosto de 1942.

²⁹ El proyecto de Ley del Recurso Hídrico, expediente legislativo 14585, publicado en el *Diario Oficial La Gaceta*, del 17 de diciembre de 2003, establece las siguientes disposiciones referentes a las áreas de protección: las áreas de protección de los ríos y demás fuentes de agua podrán ser ampliadas como área de no construcción por motivos de riesgos o amenazas de inundaciones, desbordamientos o deslizamientos registrados o previsibles, por parte de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Deberán ser incluidas en los planes reguladores como áreas en donde no se podrán construir urbanizaciones, viviendas unifamiliares y multifamiliares, comercios o industrias. Las actividades que se pretendan desarrollar en zonas de amortiguamiento colindantes con las áreas de protección deberán ser evaluadas por el Organismo de Cuenca, el cual se pronunciará sobre los posibles impactos en el recurso hídrico y sus componentes esenciales. En caso de riesgos potenciales por deslizamientos, inundación, sedimentación o contaminación, a juicio de dicha instancia, el interesado deberá presentar para su aprobación un programa de contingencias que incluya medidas preventivas, correctivas o

Por último, cada municipalidad debe contar con un inspector de aguas que nombra el Ministerio de Ambiente y Energía a partir de una terna enviada por la municipalidad correspondiente. Estos funcionarios trabajan a nivel local bajo la supervisión del Departamento de Aguas, y la

de mitigación, como requisito previo del permiso municipal. Los terrenos que cuenten con aguas superficiales y/o subterráneas, o bien áreas de recarga acuífera, en donde se pretendan realizar proyectos de vivienda multifamiliar o asentamientos humanos, programas de parcelación o asentamientos campesinos, como medida preventiva, deben ser evaluados previamente por el Organismo de Cuenca con el fin de dictaminar la importancia de las fuentes como suplidoras o reservas de agua, y la conveniencia o no de tales proyectos. En caso de oposición por parte del Organismo de Cuenca, se da una inversión en la carga de la prueba, siendo el desarrollador del proyecto quien deba demostrar ante la Dirección Nacional del Recurso Hídrico un estudio hidrogeológico en que demuestre que no afectará las fuentes de aguas existentes, ya sea por erosión, sedimentación, contaminación, pérdida de capacidad de infiltración o cualquier otra alteración al recurso hídrico y sus componentes esenciales. Como medida de prevención, el proyecto establece la obligación de los entes públicos que posean terrenos en donde existan aguas superficiales, subterráneas o áreas de recarga acuífera, de señalar y demarcación de las áreas de protección. De igual modo, tanto la Dirección Nacional del Recurso Hídrico como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, cuentan con la facultad de declarar de utilidad pública y realizar la respectiva expropiación, de los terrenos en donde existan áreas de recarga acuífera que requieran de protección absoluta para asegurar y garantizar el suministro de agua potable para el consumo humano actual o futuro, así como la protección de ecosistemas ligados al recurso hídrico de importancia nacional. La Dirección Nacional del Recurso Hídrico cuenta con facultades suficientes para declarar áreas en donde la utilización del recurso debe ser restringida parcial o totalmente, en los siguientes supuestos: acuíferos sobreexplotados bajo condiciones de vulnerabilidad de su capacidad máxima de explotación; áreas susceptibles a la intrusión salina: cuencas en estado de sobreexplotación; áreas de interferencia con otros pozos o tomas de agua para uso poblacional, nacientes de agua y ecosistemas claves que ayuden a la recarga de acuíferos y mantenimiento de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas; cualquier área que por razones técnicas sea declarada como área de restricción. La Dirección del Recurso Hídrico, a solicitud del interesado, podrá autorizar las obras de desviación, trasvase o modificación de cauces como medida de mitigación y prevención, cuando las circunstancias así lo ameriten. La viabilidad ambiental de esta actividad se debe presentar si así lo requiere la legislación nacional y será otorgada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. Por su parte, los particulares propietarios o poseedores de terrenos atravesados o colindantes con ríos, quebradas, arroyos, riachuelos, o aquellos en donde existan manantiales o nacientes, en donde se hubiere eliminado la cobertura arbórea o vegetal, se encuentran obligados a reforestar o permitir la regeneración natural de tales áreas, para lo cual se utilizarán únicamente especies nativas. Con el fin de tutelar y prevenir la degradación de las áreas de recarga acuífera el proyecto prohíbe los aprovechamientos forestales y cambios de uso de suelo, la eliminación de la cobertura vegetal, el desarrollo urbano, la segregación o fraccionamiento, rellenos sanitarios o botaderos de basura,

municipalidad paga su salario. Al inspector de aguas le corresponde resolver en forma sumaria y preventiva los conflictos o situaciones que se presenten con ocasión del uso del agua y los cauces en sus áreas de competencia, tal y como lo estipulan los artículos 177 y siguientes de la Ley de Aguas y el Decreto Ejecutivo 26624-MINAE.³⁰

4. *Competencia municipal en el manejo del recurso forestal*

Hasta 1998, las municipalidades tuvieron la facultad de otorgar permisos de corta forestal. Luego de la reforma del artículo 27 de la Ley Forestal perdieron dicha competencia.

El Ministerio de Ambiente y Energía es el ente rector en materia forestal, y realiza las funciones de administración forestal del Estado.³¹ A pesar de lo anterior, la Ley Forestal asigna a las municipalidades expresamente la obligación de coordinar con este Ministerio para labores de

canteras o tajos, actividades agropecuarias que generen materiales peligrosos o aguas residuales, actividades industriales o agroindustriales que generen materiales peligrosos o aguas residuales, actividades agrícolas y de ganadería intensiva, viveros, gasolineras, así como cualquier actividad que ponga en peligro los recursos hídricos. Se exceptúan de tales prohibiciones: la construcción de una vivienda por finca del propietario y otras construcciones necesarias para el uso o servicio de la finca, así como infraestructura necesaria destinada a actividades agroecológicas, sivilcultural o ecoturismo de bajo impacto, siendo que el área construida no podrá superar los dos mil metros cuadrados; las segregaciones de fincas que pretendan unidades con un mínimo por lote de cinco hectáreas, o en divisiones menores cuando el propietario del inmueble se someta voluntariamente al régimen forestal; las actividades industriales, agroindustriales y agropecuarias que cuenten con sistemas de tratamiento de aguas residuales y cumplan con los parámetros de calidad de vertidos y cuenten con estudios de impacto ambiental aprobados; los viveros que no utilicen agroquímicos persistentes de alta toxicidad, según inventario y evaluación por parte del Organismo de Cuenca competente.

³⁰ El inspector cantonal de aguas tiene entre sus atribuciones el proteger el recurso hídrico bajo el criterio de conservación y recuperación de los ecosistemas acuáticos y los elementos que intervienen en el ciclo hidrológico. Además, debe atender la resolución de conflictos que se presentan con ocasión del uso del agua y los cauces, dirimiéndolos mediante la emisión de una resolución de primera instancia. El inspector atenderá las controversias que presenten los administrados en forma oral y escrita, procediendo a realizar las inspecciones necesarias y a recabar la información pertinente. Contra la resolución administrativa que emita el inspector cantonal de aguas sólo cabe recurso de apelación dentro de tercero día, caso contrario queda en firme y se tiene por agotada la vía administrativa.

³¹ Artículo 5o. de la Ley Forestal.

control forestal y fiscal.³² Además, existe un deber de coordinación cuando se trate de actividades encaminadas a la prevención de incendios forestales.³³

Los entes municipales son beneficiarios de los montos recaudados por concepto del impuesto a la madera. De esta forma, el diez por ciento de lo obtenido por concepto de este impuesto se destina para las municipalidades ubicadas en zonas productoras de madera, para proyectos forestales; si transcurre el año fiscal y estos recursos no son utilizados por el ente municipal, se destinarán a proyectos forestales que ejecuten las organizaciones regionales forestales no gubernamentales del sector productivo. En caso de que el recurso forestal sea aprovechado en una reserva indígena constituida por inmuebles de dominio particular, el monto indicado en este inciso corresponderá a la asociación indígena del lugar.³⁴

En caso de remates de productos forestales decomisados, el producto del mismo se deposita en la cuenta de la autoridad judicial correspondiente, mientras se define el proceso respectivo. Si el indiciado resulta absuelto, se le devuelve el dinero; en caso contrario, el cincuenta por ciento le corresponde a la administración forestal del Estado y el otro cincuenta por ciento a las municipalidades del lugar donde se encuentre el fundo del cual se extrajo la materia prima o donde su ubique la industria, o a la asociación de indígenas, si es una reserva indígena, para destinarlo al desarrollo de proyectos forestales.³⁵

Los bosques y terrenos forestales inscritos a nombre de las municipalidades forman parte del patrimonio forestal del Estado. Estos terrenos serán inembargables e inalienables, su posesión por particulares no cau-

³² Artículo 6o., inciso f), de la Ley Forestal.

³³ “Se declara de interés público las acciones que se emprendan a fin de prevenir y extinguir incendios forestales. Las medidas que se tomen serán vinculantes para todas las autoridades del país, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento de esta ley. Compete a la Autoridad Forestal del Estado ordenar y encauzar las acciones tendientes a prevenir los incendios. Nadie podrá realizar quemas en terrenos forestales ni aledaños a ellos, sin haber obtenido permiso de la Administración Forestal del Estado. Quien advierta la existencia o iniciación de un incendio forestal deberá dar cuenta del hecho a la autoridad de policía más cercana. Se faculta a la Administración Forestal del Estado para organizar brigadas contra incendios; para esto podrá exigir la colaboración de particulares y organismos de la Administración Pública. A quien realice una quema sin contar con el respectivo permiso se le aplicará lo dispuesto en el Código Penal” (artículo 35 de la Ley Forestal).

³⁴ Artículo 43, inciso f), de la Ley Forestal.

³⁵ Artículo 65 de la Ley Forestal.

sará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por esos terrenos es imprescriptible. En consecuencia, no pueden inscribirse en el Registro Público mediante información posesoria, y tanto la invasión como la ocupación de ellos será sancionada.³⁶

De conformidad con la Ley de Aguas, queda prohibido a las municipalidades dar en arriendo o esquilmo, o prestar o por su propia cuenta explotar tierras que posean en los márgenes de los ríos, arroyos o manantiales o en cuencas o hoyas hidrográficas en que broten manantiales o en que tengan sus orígenes o cabeceras cualquier curso de agua de que se surta alguna población, cuando para ese fin hayan de descuajarse montes o destruir árboles. Podrán, sí, autorizar u ordenar la corta o poda de árboles y utilizar las leñas o maderas, siempre que esto se ejecute de forma prudente y no perjudique la población forestal. Es deber también de las municipalidades consultar al Departamento de Agricultura³⁷ todo lo que se relacione con trabajos de reforestación en terrenos de su propiedad.³⁸

En el patrimonio natural, el estado (municipalidad) podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, una vez aprobado por el Ministerio de Ambiente y Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones de impacto ambiental.³⁹

5. Competencia municipal en materia de áreas silvestres protegidas

Las áreas silvestres protegidas son zonas geográficas delimitadas, constituidas por terrenos públicos, privados o de propiedad municipal, mixta, humedales y porciones de mar. Se declaran como tales por el hecho de albergar ecosistemas de importancia, o especies amenazadas, o bien por su significado histórico o cultural. Estas áreas se dedican a la conservación y protección de la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general.

El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Ambiente y Energía, es el encargado de establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las siguientes categorías de manejo: reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales y monumentos naturales. Estas categorías de mane-

³⁶ Artículos 13 y 14 de la Ley Forestal.

³⁷ Entiéndase Ministerio de Ambiente y Energía.

³⁸ Artículo 158 de la Ley de Aguas.

³⁹ Artículos 13, 14 y 18 de la Ley Forestal.

jo y las que se creen en el futuro serán administradas por el Ministerio de Ambiente y Energía. Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas.⁴⁰

El numeral 33 de la Ley Orgánica del Ambiente regula lo concerniente a la categoría de manejo denominada monumentos naturales. Al respecto expone:

Se crean los monumentos naturales como áreas que contengan uno o varios elementos naturales de importancia natural. Consistirán en lugares u objetos naturales que, por su carácter único o excepcional, su belleza escénica, o su valor científico, se resuelva incorporarlos a un régimen de protección. Los monumentos naturales serán creados por el Ministerio de Ambiente y Energía y administrados por las municipalidades respectivas.

Por la gran importancia que ostentan las áreas silvestres protegidas para asegurar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad del país, tanto el Ministerio de Ambiente y Energía como todos los entes públicos, incluidas las municipalidades, deben incentivar su creación, vigilancia y ayudar en su gestión.

6. Competencia municipal sobre la zona marítimo-terrestre

La zona marítimo-terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado, y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de la Ley de Zona Marítimo-Terrestre.⁴¹

Corresponde al Instituto Costarricense de Turismo, en nombre del Estado, la superior y general vigilancia de todo lo referente a la zona marítimo-terrestre.⁴² Sin perjuicio de las atribuciones de ese Instituto, compete a las municipalidades velar directamente por el cumplimiento de las normas de esta ley, referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo-terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales. El usufructo de la zona marítimo-terrestre, tanto de la zona

⁴⁰ Artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente.

⁴¹ Artículo 1 de la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre, número 6043, del 2 de marzo de 1977.

⁴² Artículo 2 de la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre.

pública como de la restringida, corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva.⁴³

La zona marítimo-terrestre se divide en dos áreas: los primeros cincuenta metros conforman la zona pública,⁴⁴ y los restantes ciento cincuenta metros conforman la zona restringida.⁴⁵ Para realizar cualquier actividad en la zona marítimo-terrestre se debe contar con los permisos respectivos. La ley autoriza casos excepcionales, como la construcción de plantas industriales, instalaciones de pesca deportiva o instalaciones artesanales, de obras portuarias, programas de maricultura, u otros establecimientos similares, siempre que se garantice el uso y libre tránsito de la zona pública.⁴⁶

Las municipalidades son las encargadas de otorgar las concesiones a particulares sobre el área restringida de la zona marítimo-terrestre, y éstas se registran ante el Instituto Costarricense de Turismo. En el caso de desarrollos urbanos y turísticos, se requiere además del permiso municipal, la aprobación expresa del Instituto Costarricense de Turismo y del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Tanto a la hora de otorgar concesiones como al momento de autorizar permisos de construcción o patentes comerciales, el ente municipal debe tomar en cuenta el ordenamiento jurídico ambiental previo a permitir actividades que puedan generar impactos ambientales negativos en el ambiente o la salud de las personas.

Con el fin de ordenar el desarrollo de actividades dentro de la zona marítimo-terrestre, las municipalidades, junto con el Instituto Costarricense de Turismo y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo pueden elaborar planes reguladores costeros. El plan regulador cubre el área de 200 metros de la zona marítimo-terrestre, estableciendo la Ley de Planificación Urbana que los mismos son obligatorios sobre los terrenos privados aledaños, considerados área de influencia de la zona marítimo-terrestre. Los

⁴³ Artículo 3o. de la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre.

⁴⁴ En la zona pública se prohíbe construir sin autorización legal, deslindar con cercas, carriles, o en cualquier otra forma, levantar edificaciones o instalaciones: no se permite la explotación de la flora y la fauna, cortar árboles o extraer productos de la costas sin autorización legal previa; se prohíbe el uso de vehículos con motor; se prohíbe contaminarla por medio de desechos sólidos o líquidos; así como no es permitido impedir el disfrute de otras personas. Las municipalidades son las encargadas de vigilar la zona pública, por ello está en la obligación de desalojar a los invasores y destruir todo tipo de construcciones.

⁴⁵ Artículo 10 de la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre.

⁴⁶ Artículo 18 de la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre.

planes reguladores poseen dos principios básicos: por una parte, la equidad en la distribución de los recursos disponibles entre las personas interesadas, y por otro, el equilibrio con la naturaleza, lo que significa conservar la naturaleza para poder aprovecharla y disfrutarla.

Por último, los bosques que se encuentren dentro de la zona marítimo-terrestre forman parte del patrimonio natural del Estado costarricense,⁴⁷ y por tanto se trata de terrenos inembargables, inalienables e imprescriptibles,⁴⁸ por lo cual, únicamente están autorizadas labores de investigación, capacitación y ecoturismo, de lo cual las municipalidades deben cerciorarse previo al otorgamiento de concesiones a particulares.⁴⁹

7. Competencia municipal en materia de biodiversidad y vida silvestre

En materia de biodiversidad y vida silvestre el ente rector lo es el Ministerio de Ambiente y Energía, a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad.

El papel de las municipalidades respecto a la conservación, uso sostenible y participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la biodiversidad, así como del manejo de la vida silvestre, es el de colaborar con el Ministerio de Ambiente y Energía. De esta forma, las municipalidades están obligadas a coordinar esfuerzos para que el Ministerio de Ambiente y Energía pueda cumplir a cabalidad con sus funciones. Así lo confirma el numeral 13 de la Ley de la Conservación de la Vida Silvestre,⁵⁰ la cual expresamente expone:

⁴⁷ Artículo 13 de la Ley Forestal

⁴⁸ Artículo 14 de la Ley Forestal.

⁴⁹ Actualmente existe una disputa entre el Ministerio de Ambiente y Energía y las municipalidades en cuanto quién ostenta facultades suficientes para otorgar concesiones de terrenos con cobertura boscosa que se encuentren dentro de la zona marítimo-terrestre. Al respecto, el pronunciamiento C-297-2004, del 19 de octubre del 2004, de la Procuraduría General de la República de Costa Rica, manifestó: "... En este extremo, el Decreto excede, en efecto, los límites que encauzan el ejercicio de la potestad reglamentaria, al atribuir a las Municipalidades, una competencia que por ley no tienen para administrar y otorgar concesiones sobre el Patrimonio Natural del Estado en los litorales (Áreas Silvestres Protegidas y demás bosques o terrenos forestales públicos), amén de la mutación de destino que opera; en adelante será la explotación turística particular, con lo cual infringe los artículos 13 de la Ley Forestal y el 73 de la Ley 6043, los que deja insubsistente...".

⁵⁰ Ley 7317, del 21 de octubre de 1992.

Los organismos descentralizados y centralizados del Estado, al igual que los gobiernos municipales y cualquier otro ente nacional, quedan facultados para prestar su colaboración económica o técnica a la Dirección General de Vida Silvestre del Ministerio de Ambiente y Energía, cuando éste lo solicite o cuando voluntariamente quieran dársela, a satisfacción de dicha Dirección, para el fiel cumplimiento de lo encomendado en esta ley.

Además, las municipalidades son los entes competentes que otorgan los permisos de funcionamiento tanto a zocriaderos como a viveros de todo tipo, incluidos los forestales, los cuales también necesitan autorización por parte del Ministerio de Ambiente y Energía. De igual forma, son a las municipalidades a las que les compete cobrar el timbre de parques nacionales, cuyos ingresos son exclusivos del Ministerio de Ambiente y Energía, de conformidad con el numeral 43 de la Ley de Biodiversidad.

8. Competencias municipales respecto a la educación ambiental y la participación ciudadana

De conformidad con la Ley Orgánica del Ambiente, el Estado, las municipalidades y las demás instituciones, públicas y privadas, tienen el deber de fomentar la inclusión permanente de la variable ambiental en los procesos educativos, formales y no formales, de los programas de todos los niveles. El objetivo será adoptar una cultura ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible.⁵¹ Este criterio es reforzado en la Ley de Biodiversidad en su artículo 10, inciso 3, el cual establece como objetivo de la ley, promover la educación y la conciencia pública sobre la conservación y la utilización de la biodiversidad.

A nivel local goza de especial importancia el tema de la educación ambiental, pues el ideal es pensar globalmente actuando localmente, y la mejor manera de actuar a nivel local lo es por medio de la educación ambiental.

Con respecto a la temática de la participación ciudadana, el artículo 5 del Código Municipal impone la obligación de fomentar la participación, activa, conciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. De igual forma, la Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 7, establece que las municipalidades y los demás entes del Estado deben pro-

⁵¹ Artículo 12 de la Ley Orgánica del Ambiente.

mover la participación ciudadana en la toma de decisiones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.

El Código Municipal propone como mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y de gestión ambiental: las consultas populares⁵² (plebiscitos, referendos y cabildos), comisiones ambientales,⁵³ los concejos de distrito⁵⁴ y las audiencias públicas de divulgación y consulta de los planes reguladores urbanos.⁵⁵

V. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA MUNICIPAL AMBIENTAL

Tal y como se ha venido exponiendo, los gobiernos locales, pese a su autonomía respecto al poder central, se encuentran sujetos al principio de legalidad, y junto con éste, a la totalidad del ordenamiento jurídico. Así, las actuaciones u omisiones municipales deben encontrarse en perfecto apego al respeto del derecho de todo ciudadano de gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, reconocido en el numeral 50 de la Constitución Política.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, desde su creación, se ha convertido en un verdadero garante del derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, llegando a reconocerlo tres años antes de la reforma constitucional de 1994, derivándolo vía interpretación del derecho a la salud y del deber del Estado de proteger las riquezas naturales de la nación.

En múltiples ocasiones esta Sala ha resuelto recursos de amparo interpuestos por sujetos privados en contra de actuaciones u omisiones de los gobiernos locales, que violentaron su derecho fundamental a gozar de un ambiente sano. De igual forma, esta Sala, en la gran mayoría de los casos

⁵² Artículo 4o., inciso g, y 13, inciso j, del Código Municipal. La municipalidad de Sarapiquí realizó un plebiscito para que la comunidad decidiera si estaba de acuerdo con que el río Sarapiquí se convirtiera en monumento natural.

⁵³ Artículo 49 del Código Municipal. Estas comisiones son de creación obligatoria, y su integración y reglamento deben ser reglados mediante un decreto de funcionamiento.

⁵⁴ Artículo 54 del Código Municipal.

⁵⁵ Artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana. Antes de aprobar un plan regulador urbano, la municipalidad debe convocar a una audiencia pública, con no menos de quince días hábiles de anticipación, a los vecinos e interesados, para que formulen verbalmente o por escrito las observaciones que tengan sobre el proyecto. El resultado de la consulta no es vinculante.

ha encontrado a los gobiernos locales, culpables de flagrantes violaciones a tal derecho fundamental.

De esta forma, mediante el voto número 519-97, de las diez horas cincuenta y cuatro minutos del 24 de enero de 1997, la Sala Constitucional estableció la obligación de las municipalidades de hacer respetar el derecho al ambiente dentro de su cantón, así como de su deber de adoptar medidas razonables y proporcionales, con el fin de preservar el medio ambiente.

Por otra parte, mediante el voto 1360-97, de las quince horas dieciocho minutos del 5 de marzo de 1997, integró las políticas locales de los municipios al derecho al desarrollo sostenible, el cual está íntimamente ligado con la supervivencia y bienestar de sus habitantes y con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales existentes, buscando la satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras, el mejoramiento de la calidad de vida y de los recursos naturales del cantón, cumpliendo con ello lo estipulado en el artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica.

El deber de las municipalidades de tomar medidas necesarias para la protección del medio ambiente y de abstenerse a ejecutar actos que lleguen a contaminarlo o degradarlo fue desarrollado por el voto 644-99, de las once horas veinticuatro minutos del 29 de enero 1999, que al efecto estableció:

La Constitución Política establece que el Estado debe garantizar, defender y preservar ese derecho (refiriéndose al derecho a un ambiente sano). *Prima facie* garantizar es asegurar y proteger el derecho contra algún riesgo o necesidad, defender es vedar, prohibir e impedir toda actividad que atente contra el derecho, y preservar es una acción dirigida a poner a cubierto anticipadamente el derecho de posibles peligros a efectos de hacerlo perdurar para futuras generaciones. El Estado (incluyendo tanto la administración centralizada como descentralizada) debe asumir un doble comportamiento de hacer y no hacer; por un lado debe abstenerse de atentar él mismo contra el derecho a contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por otro lado, debe asumir la tarea de dictar medidas que permitan cumplir con los requerimientos constitucionales.

Mediante la resolución 726, de las doce horas veintiún minutos del 6 de febrero de 1998, la Sala Constitucional adoptó una posición tajante en defensa del ambiente, al obligar a la municipalidad a cumplir sus funcio-

nes ambientales, sin que la falta de recursos económicos sea una excusa para adoptar las medidas necesarias en la protección y preservación del ambiente:

En cuanto al fondo del asunto existe jurisprudencia de esta Sala que ha obligado a las Municipalidades a cumplir con sus responsabilidades constitucionales en materia de protección al medio ambiente, sin que sea de recibo el alegato de la falta de recursos económicos o de otra índole para autorizar el quebranto, del derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. No cabe pensar que la falta de recursos económicos se constituya en una circunstancia autorizante de violaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos, en este caso de violaciones al derecho de gozar de un ambiente sano garantizado por el artículo 50 de la Constitución Política.

Sobre el mismo tema, el voto 695-96, de las quince horas cuarenta y dos minutos del 7 de febrero de 1996, estableció:

Ya en otras ocasiones esta Sala ha dicho que dada la jerarquía y trascendencia del valor humano y constitucional en juego, sea la salud de las personas, así como su derecho a un ambiente sano, y en último caso, su derecho a respirar y vivir en una atmósfera dentro de las normas de la salud; la simple excusa de falta de medios materiales para enfrentar los problemas por parte del Estado, no es admisible, porque en estos casos la Administración tiene la obligación de dar prioridad a las soluciones y realizar con sus recursos limitados, lo que conforme al ordenamiento jurídico sea necesario para llevarlas a cabo con prontitud.

En materia de desechos sólidos, la Sala le atribuyó la competencia exclusiva a los entes municipales mediante el voto 2238-96, de las catorce horas cincuenta y cuatro minutos del catorce de mayo de mil novecientos noventa y seis en el que se estipuló que

si bien es cierto el Estado a través de sus órganos constitucionales competentes —particularmente la Asamblea Legislativa, y en menor escala el Poder Ejecutivo— puede establecer una política general en cuanto a prioridades por las necesidades que afronta el país en determinado momento, de acuerdo con nuestro sistema democrático y según lo establece la propia constitución Política, corresponde a cada Municipalidad en su jurisdicción velar por los intereses y servicios locales con exclusión de toda otra interferencia que sea incompatible con el concepto de “lo local”, en los térmi-

nos que fija la Constitución Política; todo lo relativo a la recolección, tratamiento y disposición de las basuras y desechos sólidos pertenece a la esfera de los “intereses y servicios locales”, por lo menos, mientras no se disponga su “nacionalización” mediante ley formal.

Mediante las sentencias 2356-93, 5097-96 y 5305-93 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, se le reconoció a los entes municipales competencia exclusiva y excluyente a nivel local en materia de planificación urbana:

De conformidad con lo establecido por el artículo 169 de la Constitución Política (autonomía municipal) y el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana, es competencia de las Municipalidades planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio. Para cumplir con este objetivo las Municipalidades pueden implantar planes reguladores en los que podrán determinar entre otros aspectos la zonificación, el uso de la tierra para vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos, y cualquier otro destino pertinente.

En cuanto a los servicios prestados por el ente municipal, y en especial el servicio de suministro de agua potable, mediante el voto 131-94, de las doce horas del 7 de enero de 1994, la Sala Constitucional estableció que el no dotar de agua a una urbanización es una omisión violatoria al derecho a la salud pública derivado del derecho a la vida.

A la vez, es deber exclusivo de las corporaciones municipales, el tratamiento de aguas negras, servidas o pluviales y de las sustancias provenientes de tanques sépticos, tal y como estableció la resolución 705-99, de las dieciséis horas treinta y seis minutos del 2 de febrero de 1999:

En consecuencia, y dado que el estancamiento del sistema de alcantarillado y el desbordamiento de aguas negras genera la contaminación del medio ambiente y en consecuencia, constituye un peligro para la salud de los habitantes de la zona, estima la sala que la omisión atribuida a la Municipalidad recurrida, atenta contra lo dispuesto en los artículos 21 y 50 de la Constitución Política (derechos a la salud y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado).

Por último, mediante el voto constitucional 2002-8696, la Sala Constitucional estableció:

...En el caso concreto, resulta evidente que la Municipalidad de San José ha omitido su obligación de adecuar una red de alcantarillado que permita la correcta disposición de aguas residuales, situación que incide directamente en el deterioro ambiental y por ende, en la salud de la población. No se desprende del informe rendido que esta corporación municipal haya actuado en el ejercicio de su poder de policía para clausurar las actividades de descarga de aguas negras en el río Torres, por el contrario, con su omisión y negligencia ha consentido para que ello pase y se siga deteriorando, reiteradamente el ambiente. Por lo anterior se tiene como debidamente acreditado que la omisión de la Municipalidad de San José ha lesionado los derechos fundamentales invocados por el recurrente y que, en consecuencia, se ha ocasionado un serio daño ambiental que, como tal, requiere atención de este Tribunal y la consecuente estimación del recurso...

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El efecto transversal del derecho ambiental sobre el entero ordenamiento jurídico ha impregnado con sus fuentes, principios y normas al derecho municipal. De esta forma, el régimen de competencias y funciones otorgados por la Constitución Política a los gobiernos locales debe ir en consonancia con el respeto al derecho del cual gozan todos los ciudadanos de disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Si bien la jurisprudencia emanada de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha establecido una serie de funciones ambientales específicas a los entes municipales, dentro de las cuales encontramos a la planificación urbana, el tema de los desechos y el suministro de agua potable, lo cierto del caso es que la totalidad de las actuaciones u omisiones realizadas por los gobiernos locales debe respetar este derecho humano de tercera generación, para con ello alcanzar el tan deseado desarrollo sostenible.

VII. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- AGUILAR SCHRAMM, Alejandra *et al.*, *Manual de regulaciones jurídicas para la gestión del recurso hídrico en Costa Rica*, Cedarena, 2001.
— y JIMÉNEZ ROJAS, María Salvadora, *Guía para la protección del recurso hídrico*, Cedarena, 2001.

- y WO CHING, Eugenia, *Manual de competencias ambientales municipales*, Cedarena, 2001.
- y CÁRDENAS, Pablo, *Competencias institucionales ambientales en materia de desarrollo sostenible*, Cedarena, 1999.
- JIMÉNEZ MEZA, Manrique, *Análisis del régimen municipal en la Constitución Política. Derecho público*, Editorial Jurídica Continental, 2001.
- MADRIGAL, Patricia, *Gobierno local y gestión ambiental*, Condece FUNDECON, 2000.
- MONGE FLORES, Esteban y CUADRADO QUESADA, Gabriela, *Herramientas para la protección del recurso hídrico*, Cedarena, 2004.
- MORA, Jorge, “Las competencias municipales en materia ambiental”, *Gestión ambiental descentralizada, gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia del área de conservación Amistad Caribe*, FUEDEM, 1999.
- MURILLO ARIAS, Mauro, *Autonomía y competencias municipales. Ensayos de derecho público*, Editorial Investigaciones Jurídicas, 2001, vol. III.
- PANIAGUA ALFARO, Franklin y VILLALOBOS MOLINA, Lubín, *Manual de la Ley sobre la Zona Marítima Terrestre. Guía ilustrada para su comprensión y aplicación*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1996.
- SALAZAR CAMBRONERO, Roxana, *El derecho a un ambiente sano*, Libro Libre, 1993.
- *et al.*, *Gestión ambiental municipal*, Colegio de Abogados de Costa Rica, 1995.
- VOLIO, Fabián, “Límites a la propiedad privada y la conservación del ambiente”, *Gestión ambiental municipal*, Colegio de Abogados, 1995.