

Exp: 04-001511-0007-CO

Res: 1109-2006

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas con cuarenta minutos del tres de febrero de dos mil seis.-

Recurso de amparo interpuesto por la ASOCIACIÓN PROGRAMA RESTAURACIÓN DE TORTUGAS MARINAS (PRETOMA), cédula de persona jurídica número 3-002-212657, a través de su presidente RANDALL ARÁUZ VARGAS, portador de la cédula de identidad número 9-078-475, quien a su vez es representado por RUTH SOLANO VÁSQUEZ, cédula número 1-446-879; contra el DIRECTOR GENERAL DE ADUANAS, el DIRECTOR DE NAVEGACIÓN Y SEGURIDAD DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, y la PRESIDENTA EJECUTIVA DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE PESCA Y ACUICULTURA.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el diecinueve de enero de dos mil cuatro (folio 1), la representante de la recurrente interpone recurso de amparo contra el Director General de Aduanas, el Director de Navegación y Seguridad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y la Presidenta Ejecutiva del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura. Manifiesta que los recurridos han violentado el derecho reconocido en el artículo 50 constitucional con actuaciones y omisiones, al permitir la actividad de descarga ilegal de pescado en muelles privados sin ninguna supervisión oficial y efectiva, provocando una matanza indiscriminada de especies marinas, sobre todo tiburones, cuya muerte tiene interés marcado y conocido en la explotación de sus aletas en beneficio de unos pocos y en detrimento de esa especie y del ecosistema marino. También reclama la violación al artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política, por la inobservancia de la obligación de parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de autorizar el uso de muelles privados para la descarga de productos provenientes de embarcaciones de bandera extranjera, únicamente cuando exista norma legal expresa o mediante concesión otorgada expresamente por la Asamblea Legislativa. Sostiene que la práctica que se ha venido implementando, en el sentido de autorizar el uso de ciertos muelles privados bajo el criterio de fuerza mayor o porque las circunstancias así lo ameritan, sin que se haya buscado una pronta solución a la problemática, ha institucionalizado una práctica ilegal en la que no se ejecutan todos los mecanismos de control que, sobre todo en la descarga de productos del mar, se requieren por Ley. Indica que mediante resolución administrativa número 483-2003, la Dirección de Navegación y Seguridad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes estableció la obligatoriedad de la visita oficial en el Puerto de Caldera, para todas las embarcaciones extranjeras dedicadas a la actividad pesquera proveniente de aguas internacionales que arribaran al Litoral del Pacífico de la Provincia de Puntarenas, por parte de las autoridades públicas competentes destacadas en dicho puerto, ante lo cual los recurrentes expresan su preocupación por cuanto estiman que dicho Puerto no reúne las condiciones necesarias para el atraque de

tales embarcaciones. Explica que el veintiséis de noviembre de dos mil tres, el representante de la amparada solicitó explicaciones al Director General del Servicio Nacional de Aduanas, con respecto al descargo ilegal en muelles privados, que fue respondida mediante oficio AL-0716-03, en el cual se consignó que la autoridad recurrida era la facultada para facilitar la descarga o embarque de mercancías en puertos aduaneros o sitios no habilitados, siempre que mediaran razones suficientes que justificaran esa actuación, de acuerdo con lo establecido por el artículo 211 del Reglamento a la Ley General de Aduanas, explicando a su vez la autoridad recurrida que la habilitación de zonas portuarias no era materia de competencia del Servicio Nacional de Aduanas. Estima que las actuaciones de las autoridades recurridas carecen de controles adecuados y sanos, además de que no observan las normas de rango constitucional que establecen la necesidad de una autorización legislativa para la habilitación de muelles privados. Considera que dichas actuaciones violentan los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 6, 7, 11, 50 y 121 inciso 14 de la Constitución Política, por lo cual solicita se declare con lugar el recurso y se ordene la suspensión inmediata de toda la actividad de descarga en los muelles privados, autorizando dicha actividad solamente en los muelles que por Decreto Ejecutivo han sido habilitados por la autoridad competente, es decir, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a saber: Puerto Caldera, Puerto Golfito, Muelle en Playa del Coco, Quepos, Puerto Limón -muelles Moín, Alemán, Setenta y Nacional-, Puntarenas y Punta Morales. En consecuencia, pide también que para la autorización de cualquier otro muelle deba seguirse el trámite que la Ley y la Constitución Política obligan y que se deberá ordenar a las autoridades a cargo, habilitar en forma debida el muelle de Caldera para que se obedezca su cometido legal, estableciendo a tales efectos un plazo determinado para el cumplimiento de dicha obligación e indicando expresamente, mientras tal habilitación se da, cuál será el muelle en el que se llevará a cabo la inspección de Ley que hasta ahora se ha venido dando en Caldera. Asimismo, solicita que en la misma resolución se establezca el deber legal que tienen todos los funcionarios públicos, de todas las instituciones y órganos estatales involucradas en dicha actividad, de estar presentes en las actividades de descarga y levantar en forma debida y conforme a los requisitos de Ley, los documentos correspondientes, cuando se realicen descargas de pescado, verificando que lo descargado concuerde con lo realmente reportado por el empresario o dueño de la embarcación a efecto de evitar mayores daños de los ya ocasionados a la fauna marina. Finalmente, solicita que se condene a los demandados al pago de ambas costas de este recurso y a los daños y perjuicios respectivos.

2.- Informa bajo juramento Francisco Fonseca Montero, en su calidad de Director General de Aduanas (folio 97), que los recurrentes pretenden hacer creer a la Sala Constitucional, que las autoridades recurridas no realizan ningún control aduanero sobre la descarga de producto marino en muelles privados de la provincia de Puntarenas, hecho que en la forma en que lo manifiestan distorsiona la realidad, pues las autoridades aduaneras participan únicamente cuando el producto marino en cuestión (aletas de tiburón u otro) ha sido obtenido por embarcaciones de bandera extranjera en aguas internacionales y arriban a puerto requiriendo autorización para la descarga de la embarcación, ya sea para la venta en nuestro país o bien para someterlo a algún régimen jurídico aduanero que

permita luego la exportación del producto. En otras palabras, cuando se trata de producto marino objeto de comercio exterior, es cuando resulta imperativo el cumplimiento de las respectivas formalidades aduaneras, no así cuando se está en presencia de pesca efectuada por naves nacionales o extranjeras en aguas nacionales, ya que dicha actividad no amerita la intervención de la autoridades aduaneras por tratarse de un producto nacional, cuya vigilancia y control no compete realizar al Servicio Nacional de Aduanas sino a Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, al Ministerio de Ambiente y Energía, al Ministerio de Agricultura y Ganadería, etc. Destaca además que la autoridad aduanera lo que presta es un servicio a solicitud del usuario, importador o exportador, interviniendo en el proceso de desaduanamiento (sic) de las mercancías, a la luz del ordenamiento jurídico aduanero. Por tal motivo, no encuentra ese despacho que en el caso de estudio, las actuaciones de sus funcionarios estén infringiendo de modo alguno las normas constitucionales que señala la asociación amparada. Explica que dentro de las potestades y facultades que le confieren las normas comunitarias centroamericanas y la legislación nacional al Servicio Nacional de Aduanas, no se encuentra la de instituir ni oficializar muelles públicos como puertos de arribo de naves marítimas extranjeras o nacionales, pues la regla general es que el ingreso o salida de personas, vehículos y demás mercancías opere por los lugares oficiales debidamente habilitados para ello, de acuerdo con lo establecido por el artículo 79 de la Ley General de Aduanas. Indica que la Dirección General de Aduanas no ha emitido ninguna resolución para que en los muelles privados de la provincia de Puntarenas se realicen descargas de productos marinos con fines comerciales (aleta de tiburón u otros), ni consta que la Aduana en mención haya dictado alguna resolución en ese sentido, sino que existe una imposibilidad material comprobada por las propias autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en oficios que se relacionan con este amparo, de parar la práctica temporal realizada en los supracitados muelles privados de la descarga de producto marino, dado que a las embarcaciones de menor tamaño se les imposibilita hacerlo en los muelles oficiales por razones de infraestructura, anuencia que ha hecho que la autoridad aduanera deba ejercer el control aduanero en esos sitios, en aras de facilitar el comercio exterior y que se cumplan las formalidades aduaneras respectivas, conscientes que por las circunstancias del caso no puede exigir su ejecución en los puertos aduaneros oficialmente declarados, contando siempre con la colaboración de funcionarios del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, que hacen acto de presencia en este tipo de servicio. Indica además que el Reglamento a la Ley General de Aduanas, artículos 222, 223 y 224 vigentes desde el primero de julio de mil novecientos noventa y seis, prevé la figura de la visita de inspección y las formalidades para su realización por parte de las autoridades aduaneras, en coordinación con las demás autoridades involucradas, hecho que no requiere mayor comentario. Insiste en que de acuerdo con lo establecido en el inciso b) del artículo 212 de la Ley General de Aduanas, la única descarga que puede autorizar el Servicio Nacional de Aduanas en muelles privados es aquella que no tiene un objeto comercial, no así las mercancías para fines comerciales de naturaleza perecedera, como resulta ser el producto marino. Solicita que se desestime el recurso planteado.

3.- Informa bajo juramento LIGIA CASTRO ULATE, en su calidad de Presidenta Ejecutiva del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (folio 115) que este recurso es improcedente contra dicha institución, porque en la totalidad de los argumentos y consideraciones del recurrente no existe ningún tipo de actuación atribuible a sus funcionarios que haya violentado derecho constitucional alguno. Alega que no existe en el escrito de interposición del recurso ninguna mención expresa a un acto concreto del Instituto que guarde relación con los supuestos derechos constitucionales alegados por el recurrente como violentados. Considera que se ha citado al Instituto solamente "por relleno" y por la relación de ese ente con la actividad pesquera. Indica que el Instituto, en cumplimiento de sus funciones, ha mantenido una política de regulación, normalización y protección del tiburón y su aprovechamiento, razón por la cual emitió el Reglamento para el Aprovechamiento y Comercialización del Tiburón y de la Aleta del Tiburón, así como el nuevo Reglamento para la Protección, Aprovechamiento y Comercialización del Tiburón y de la Aleta del Tiburón. Considera que el cuestionamiento realizado por el recurrente sobre la actividad y descarga de productos pesqueros en muelles nacionales de carácter privado, no parece ser objeto de un recurso de amparo, pues el ajuste de la actuación administrativa al principio de legalidad es fácilmente tutelable en la vía de la jurisdicción común ordinaria. Solicita se declare sin lugar el recurso.

4.- Informa bajo juramento Jorge Eduardo Hernández Chavarría, en su calidad de Director General de Navegación y Seguridad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (folio 123), que las afirmaciones de la parte recurrente son evidentemente "tendenciosas", porque no están amparadas a ningún estudio técnico-científico sobre la materia. Añade que la Dirección de Navegación y Seguridad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes goza de la competencia funcional, atribuida por Ley y reglamentos conexos, para regular que las embarcaciones de bandera y registro extranjeros provenientes de aguas internacionales que ingresan al territorio nacional, deban irremediablemente arribar a los puertos públicos oficialmente habilitados: Golfito, Quepos, Caldera, Puntarenas, Limón, Moín, Playas del Coco y Punta Morales, para ser recibidas embarcaciones extranjeras en forma conjunta por las autoridades marítimas, aduaneras, migratorias, sanitarias y portuarias correspondientes, lo que se conoce como la "visita oficial", que se efectúa con la finalidad de que esas autoridades cumplan fielmente con las competencias y atribuciones que les confieren sus leyes específicas y que cumplan con las funciones de control y fiscalización en la materia fiscal, arancelaria, sanitaria, de seguridad, migratoria, por lo que el arribo de dichas embarcaciones extranjeras debe darse en los puertos oficialmente habilitados que permitan el pleno ejercicio de esos controles en aras del evidente interés público tutelado. La visita debe practicarse en forma conjunta por las autoridades mencionadas y únicamente en los puertos oficialmente habilitados ya citados. Sin embargo, considerando que la ausencia de autoridades públicas en muelles privados que operan en la provincia de Puntarenas, hace que en tales lugares arriben embarcaciones pesqueras a descargar sus productos, sin que se puedan llevar a cabo las funciones fiscalizadoras de interés público que el Estado debe realizar, la Dirección de Navegación y Seguridad estimó indispensable regular de inmediato el arribo de esas naves pesqueras extranjeras a un puerto habilitado, para ser sometidos a

los controles oficialmente vigentes, por lo que en consecuencia emitió la Resolución Administrativa número 483-2003 de las ocho horas del diez de julio de dos mil tres, con el fin de regular la operación de las embarcaciones extranjeras pesqueras que arriban a aguas jurisdiccionales costarricenses en el litoral pacífico de la provincia de Puntarenas, estableciendo en la parte dispositiva que a toda embarcación extranjera dedicada a la actividad pesquera proveniente de aguas internacionales que arribe al litoral pacífico de la provincia de Puntarenas, se le deberá realizar la visita oficial en el puerto de Caldera, Puntarenas, por parte de las autoridades públicas competentes destacadas en dicho puerto: aduanales, migratorias, de sanidad vegetal, sanitarias, de agricultura y ganadería, marítimas y portuarias. Asimismo, que concluido el procedimiento, los interesados deberán coordinar con las autoridades competentes, la descarga del producto. En cuanto a la descarga, alega que se trata de materia competencia de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, órgano al cual le compete determinar si autoriza el uso de muelles privados, con asidero en el artículo 212 inciso b) del Reglamento a la Ley General de Aduanas. En lo que atañe a la situación de los muelles privados que operan en la provincia de Puntarenas, indica que la Ley número 6043 de dos de marzo de mil novecientos setenta y siete (Ley sobre la Zona Marítimo terrestre) y su Reglamento, establece que la zona restringida sí admite un uso privativo, siempre y cuando haya sido autorizado por una concesión debidamente otorgada. Concluye que todo lo actuado en la materia se encuentra sujeto a las leyes y reglamentos que la rigen, por lo que solicita se desestime este recurso.

5.- La representante de la recurrente se refiere a folio 198 a los informes rendidos por las autoridades recurridas. Indica que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes admitió en su respuesta la ausencia de autoridades públicas en muelles privados de la provincia de Puntarenas, alegando que para ese fin se emitió la resolución administrativa número 483-2003 de las ocho horas del diez de julio de dos mil tres, la cual no impide la utilización ilegal de dichos muelles, ya que corresponde a todas las autoridades competentes velar por el cumplimiento de la ley. Consideran que ese hecho no exime de responsabilidades al Ministerio y más bien prueba su conocimiento acerca del problema planteado en este recurso. Aducen que esa institución debería impedir cualquier tipo de actividad de esa índole, cuando no se contare con dicha habilitación o en su defecto reportar lo sucedido. Por otra parte, señalan que la Dirección General de Aduanas alega que ese hecho no es de su competencia. Sin embargo, esa resolución los incluye en la visita oficial que debe hacerse en Puerto Caldera, a toda embarcación extranjera dedicada a la actividad pesquera proveniente de aguas internacionales. Argumentan que la resolución 483-2003 del Ministerio de Obras Públicas y Transportes no cumple con ese cometido, porque indica que la descarga deberá ser coordinada entre los interesados y las autoridades competentes, pero a causa de la imposibilidad material para dichos barcos de descargar sus productos en Caldera, lo hacen en los muelles privados donde no se realizan inspecciones. Ante esta situación, la Dirección de Aduanas alega que por fuerza mayor o caso fortuito, cuando la situación lo amerite, puede autorizar algún muelle privado; no obstante, no consta en ningún oficio que alguno de los puertos privados haya sido declarado oficialmente utilizable para tales fines. Afirman que sí se da una violación a la Constitución Política, en cuanto si las

descargas ocurren en puertos diferentes al de Caldera y no es posible llevar a cabo las inspecciones cabalmente. Aducen que dada la imposibilidad de descarga en el muelle de Caldera para las embarcaciones de menor eslora, está claro que dicha actividad se realiza en los muelles privados, con pocos controles aduaneros, y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por lo que se confirma la violación a la resolución administrativa número 483-2003. Consideran que tanto el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, la Dirección General de Aduanas como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes están fallando en la aplicación del principio precautorio y, en consecuencia, están violando el artículo 7° de la Constitución Política. Finalmente, resumen así la situación actual: "*Barcos palangreros internacionales (los únicos barcos que se refieren en este caso) arriban a Caldera. En este muelle las embarcaciones no pueden atracar debido a la altura del mismo. Los inspectores realizan la visita oficial abordando las embarcaciones cuando están ancladas. Aquí reside el problema. Al realizar la visita a los barcos anclados los inspectores no son capaces de revisar toda la carga. Ellos sólo pueden ver lo que está en la parte de arriba de la nevera o bodega. Luego de que la Visita Oficial concluye, los barcos simplemente se dirigen al muelle privado de su preferencia en Puntarenas. Al hacer esto los barcos deben coordinar con las autoridades correspondientes, pero no hay un protocolo de supervisión de toda la carga descargada en muelles privados no autorizados. Por lo tanto, sin recibir una inspección total de la carga en Caldera, luego de que los barcos dejan ese puerto, prácticamente están libres de todo control (fiscal, determinación del stock, sanidad, salud, seguridad inmigración y control ambiental). Están libres para descargar lo que les plazca detrás de los muros de los muelles privados, sin la mínima supervisión ni reportes a las autoridades. Costa Rica está depositando toda su confianza en los capitanes y dueños de estos barcos internacionales y de los muelles privados. Como resultado no existe la mínima integridad de los sistemas de control sobre las descargas de estos barcos. (...)*"

6.- En los procedimientos seguidos han sido observadas las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado **Vargas Benavides**; y,

Considerando:

I.- Objeto del recurso. Acusa la recurrente la violación, por acción u omisión, del derecho a disfrutar de un ambiente sano y equilibrado, reconocido en el artículo 50 constitucional, atribuible a la Dirección General de Aduanas, la Dirección de Navegación y Seguridad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, en vista de que permiten la actividad de descarga ilegal de pescado en muelles privados sin ninguna supervisión oficial y efectiva, provocando una matanza indiscriminada de especies marinas, sobre todo tiburones, en detrimento de esa especie y del ecosistema marino. También reclama la violación al artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política, ya que autorizan el uso de muelles privados para la descarga de productos provenientes de embarcaciones de bandera extranjera, sin que exista norma legal expresa, o concesión especialmente otorgada por la

Asamblea Legislativa que así lo permita. Sostiene que la práctica de autorizar el uso de ciertos muelles privados bajo el criterio de fuerza mayor o porque las circunstancias así lo ameritan sin que se haya buscado una pronta solución al problema, ha institucionalizado una práctica ilegal en la que no se ejecutan todos los mecanismos de control que, sobre todo en la descarga de productos del mar, se requiere por Ley.

II.- Hechos probados. De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos, sea porque así han sido acreditados o bien porque el recurrido haya omitido referirse a ellos según lo prevenido en el auto inicial:

a) En resolución administrativa número 483-2003 del diez de julio de dos mil tres, la División Marítimo Portuaria, Dirección de Navegación y Seguridad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, dispuso que a toda embarcación extranjera dedicada a la pesca en aguas internacionales que arribe al litoral pacífico costarricense, deberá realizársele la visita oficial en Puerto Caldera por parte de las autoridades públicas competentes destacadas en dicho puerto (Copia de folio 181)

b) El quince de julio de dos mil tres, la accionante, Asociación Programa Restauración de Tortugas Marinas (PRETOMA), solicitó al Director de Navegación y Seguridad Marítima del Ministerio de Obras Públicas y Transportes que le indicara la lista definitiva de muelles privados autorizados para el desembarque de barcos de bandera extranjera. (Copia de folio 179)

c) Mediante oficio 2003-0505 de dieciséis de julio de dos mil tres, el Director General de Navegación y Seguridad contestó a la recurrente la nota mencionada en el punto anterior, indicándole que ante la ausencia de autoridades públicas en muelles privados que operan en Puntarenas, a los cuales arriban embarcaciones pesqueras a descargar sus productos, es totalmente imposible llevar a cabo las funciones fiscalizadoras que el Estado debe llevar a cabo, por lo que para regular el arribo de esas naves a un puerto oficialmente habilitado, para ser sometidas a los controles oficiales, emitió la resolución administrativa número 483-2003 del diez de julio de dos mil tres. (Copia de folio 185)

d) Mediante Circular DNP-059-2003 de dieciocho de julio de dos mil tres, dirigida al Jefe de División, Departamento y Asesorías, Gerentes de Aduana y funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas, el Jefe a.i. de la División de Normas y Procedimientos del Servicio Nacional de Aduanas les comunicó la resolución mencionada en el punto a) anterior, solicitando a dichas dependencias que ejercieran el seguimiento que corresponde, "*...sin detrimento de la aplicación de los criterios selectivos y aleatorios que en esta materia, el artículo N°. 223 del Reglamento a la Ley General de Aduanas otorga a las aduanas.*" (Copia de folio 143)

e) En nota AL-0716-03 de primero de diciembre de dos mil tres dirigida al Presidente de PRETOMA, el Subdirector General de Aduanas le indicó que la autoridad aduanera está facultada para facilitar la descarga o embarque de mercancías en puertos aduaneros o sitios no habilitados -incluso en

muelles privados- si median razones que lo justifiquen, como sería que tales embarcaciones no puedan hacerlo en los muelles administrados por el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico. (Copia de folio 145)

III.- Hechos no probados. De importancia para la resolución de este caso, no se tiene por demostrado el siguiente hecho:

a) Que las autoridades recurridas hayan implementado cualquier medida de solución definitiva y satisfactoria al problema objeto de este recurso.

IV.- El derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado. Nuestra Constitución Política, en su artículo 50, reconoce expresamente el derecho de todos los habitantes presentes y futuros de este país, de disfrutar de un medio ambiente saludable y en perfecto equilibrio. El cumplimiento de este requisito es fundamental garantía para la protección de la vida y la salud públicas, no sólo de los costarricenses, sino además de todos los miembros de la comunidad mundial. La violación a estos fundamentales preceptos conlleva la posibilidad de lesión o puesta en peligro de intereses a corto, mediano y largo plazo. La pérdida de biodiversidad producto de la contaminación, de la explotación inadecuada de especies, entre otras, es una de las formas a través de las cuales puede ser rota la integridad del ambiente, con resultados la mayoría de las veces irreversibles y acumulativos. El Estado costarricense se encuentra en la obligación de actuar preventivamente evitando -a través de la fiscalización y la intervención directa- la realización de actos que lesionen el medio ambiente, y en la correlativa e igualmente ineludible prohibición de fomentar su degradación. Es deber de la Sala Constitucional, como órgano encargado de la defensa de los derechos fundamentales, servir de contralor del cumplimiento de los deberes que para el Estado costarricense implica el citado artículo 50, que lo obliga no apenas a reconocer el derecho al medio ambiente, sino además a utilizar todos los medios material y jurídicamente válidos para su protección contra los ataques de que pueda ser objeto. El artículo 50 de la Constitución Política contiene la siguiente disposición:

"Artículo 50.-

El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes." (El subrayado no forma parte del original)

Como medios para la implementación de este deber fundamental, diversos instrumentos normativos regulan aspectos referentes a partes integrantes del medio ambiente (bosques, aguas, fauna, zona marítimo terrestre, etc.) y a actividades relacionadas con el mismo (caza, pesca, construcción,

industria, agricultura, etc.) En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, efectuada en la ciudad de Rio de Janeiro en mil novecientos noventa y dos, fue emitida la llamada "Declaración de Río", que dispone al menos un postulado atinente al tema en estudio:

"Principio 2.-

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional."

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante Ley número 4229, de once de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho, dispone:

"Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

(...)

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

(...)"

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada mediante Ley número 7907, de tres de setiembre de mil novecientos noventa y nueve, determina:

"Artículo 10. Derecho a la salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

(...)"

"Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano

1. *Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.*

2. *Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente."*

Por su parte, esta Sala ha sentado en reiterada jurisprudencia la autonomía y prevalencia del derecho fundamental a vivir en un ambiente sano y el deber correlativo del Estado en hacer uso de sus mejores esfuerzos para preservarlo, evitando su degradación. (Cfr. sentencias números 4423-93, 2233-93, 0031-95, 0095-95, 1129-98, 1821-98, 2002-04830, 2003-03480, entre otras.

V.- La protección de los recursos hidrobiológicos. Diversas razones obligan al Estado a hacer uso de sus mejores esfuerzos con el objeto de tutelar en forma adecuada sus inmensos espacios de mar territorial, de zona económica exclusiva, así como sus aguas internas. Lo mismo se puede decir acerca de su deber de evitar a toda costa convertirse en un cómplice de la degradación del medio ambiente y la biodiversidad marina fuera de sus aguas territoriales y patrimoniales. Por un lado, tiene un deber ineludible de velar por la preservación del medio ambiente, y ello por supuesto incluye la adopción de aquellas medidas necesarias para evitar daños en los ecosistemas marítimos y acuáticos en general, proteger las especies de seres vivos que habitan dichos medios, prevenir la contaminación de los mares y aguas internas, así como reaccionar con energía ante las actuaciones que atenten contra la integridad del medio ambiente acuático. Asimismo, el Estado está igualmente compelido por la Constitución Política a garantizar medios de subsistencia dignos y suficientes para todos sus habitantes, procurando un adecuado reparto de la riqueza generada. En ese contexto, debe la Administración propiciar un uso sustentable de los recursos naturales, logrando con ello que el país pueda desarrollarse económicamente, sin comprometer la integridad del medio ambiente. La pesca y la acuicultura constituyen actividades económicas lícitas y de gran importancia para la salud alimentaria de la población, generadoras de considerables beneficios para quienes a ellas se dedican y para el país, pero que por la delicadeza e importancia del medio en que se desarrollan, deben estar sometidas a una estricta regulación. Es necesario, asimismo, que se defiendan el patrimonio público, en particular en lo concerniente a los recursos hidrobiológicos que le pertenecen a la Nación en su condición de bienes públicos.

VI.- La actividad del aleteo de tiburón. Es un hecho público y notorio que la pesca de diversas especies de tiburones con el objeto de aprovechar únicamente sus aletas es una realidad en muchas naciones. Debido al elevado valor económico de las aletas en comparación con el resto del cuerpo del animal, en especial en determinados mercados donde se les considera un manjar y se les atribuyen diversas propiedades, se ha incrementado una práctica que consiste en capturar los tiburones, subirlos a la embarcación, despojarlos de sus aletas y regresarlos al mar, para que mueran lentamente por falta de movimiento. Además de intolerablemente cruel, esta práctica es altamente lesiva de la biodiversidad, poniendo en riesgo a su vez la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos del Estado y de la humanidad, en el caso de las

aguas internacionales. Como las aletas representan apenas cerca del 5% del peso total del tiburón, la pesca para "aleteo" representa una forma absurda e irracional de explotación. Es además un método que inflige al animal un sufrimiento excesivo y a todas luces innecesario, al propiciar su desmembramiento con vida y su lanzamiento al mar como si se tratara de un desecho. En Costa Rica no puede ser legítima una actividad como ésta. Por el contrario, el Estado se encuentra ineludiblemente obligado a hacer uso de sus mejores esfuerzos para impedirla. En ese contexto, la Ley de Pesca y Acuicultura, número 8436 de veinticinco de abril de dos mil cinco, en su artículo 40, dispone que:

"Artículo 40.-El INCOPECA ejercerá el control sobre las embarcaciones nacionales y extranjeras que se dediquen a la pesca del tiburón y podrá coordinar con las autoridades competentes la realización de los operativos.

Solo se permitirá la pesca del tiburón cuando las especies se desembarquen en los sitios de descargue con las respectivas aletas adheridas al vástago.

El descargue in situ será supervisado por el INCOPECA. Podrán presentarse en el sitio de descarga las autoridades del Ministerio de Seguridad Pública, el Servicio Nacional de Guardacostas y el MINAE. El ingreso a estos sitios o lugares de descarga se realizará atendiendo el principio jurídico de fondos públicos o bienes patrimoniales. Asimismo, el INCOPECA ejercerá el control en el mar territorial y en la zona económica exclusiva, sobre aquellas embarcaciones nacionales o extranjeras, a efectos de determinar que los tiburones capturados conserven sus respectivas aletas.

El Poder Ejecutivo, en coordinación con el INCOPECA determinará, por medio del Reglamento de esta Ley, las especies de tiburón carentes de valor comercial y establecerá su aprovechamiento para otros fines de la actividad pesquera."

Por su parte, el numeral 139 de dicha Ley somete a penas de prisión y multa a quienes participen o de alguna forma contribuyan a la realización de esta práctica. Respondiendo una consulta que le efectuara el Ministro de Ambiente y Energía, la Procuraduría General de la República emitió el dictamen C-269-2005, reafirmando que el artículo 40 de la Ley 8436 debe ser interpretado en el sentido que las aletas del tiburón deben estar adheridas al vástago en forma natural, no sujetas por cintas, cuerdas u otros métodos no naturales. Es indudable que el Estado, a través de varias de sus instituciones, en sus respectivos ámbitos de competencia: el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, la Dirección General de Aduanas, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Ambiente y Energía, el Servicio de Guardacostas, etc. debe actuar en forma oportuna y resuelta, con el objeto de impedir la abominable práctica objeto de este recurso, que sin duda ofende el texto y el sentido del artículo 50 constitucional, así como los instrumentos internacionales citados, por vulnerar el medio ambiente y por tratarse de un método que dilapida la riqueza marina nacional, en detrimento de las futuras generaciones.

VII.- Situación concreta. La queja de la asociación actora se basa fundamentalmente en que las autoridades nacionales recurridas: el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, la Dirección General de Aduanas y la Dirección de Navegación y Seguridad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, han propiciado que se dé el desembarco de navíos extranjeros provenientes de aguas internacionales, en atracaderos particulares, donde no se cuenta con facilidades que permitan a las autoridades ambientales, aduaneras, pesqueras, etc. llevar a cabo una estricta fiscalización de la pesca efectuada por tales embarcaciones, de modo que se hagan cumplir en forma plena la Ley costarricense y el Derecho Internacional. De los informes rendidos bajo fe de juramento por las referidas instituciones, así como de las pruebas agregadas al expediente, se puede comprobar que en efecto las autoridades nacionales están permitiendo la descarga de productos pesqueros en sitios donde no son capaces de llevar a cabo sus deberes de control y defensa del medio ambiente y del patrimonio hidrobiológico. El problema, sin embargo, no se limita a las naves de bandera extranjera, ni a la pesca efectuada en aguas internacionales. Es deber ineludible del Estado costarricense impedir también que el aleteo de tiburones (y cualquier otra actividad ilícita o que de modo alguno comprometa el medio ambiente o el patrimonio hidrobiológico) ocurra en sus aguas territoriales o en su zona económica exclusiva, por embarcaciones de cualquier nacionalidad. Todas las instituciones recurridas, así como otras no demandadas en este recurso, en especial el Ministerio de Ambiente y Energía, pero que llevan a cabo funciones públicas relacionadas con la actividad pesquera, deben actuar en forma coordinada y efectiva para acabar con estas prácticas. La carencia o insuficiencia de recursos no excusa a tales instituciones de hacer cumplir la Ley en forma estricta. Al respecto, debe esta Sala replantear lo dicho en sentencia 2002-04937, pues la "imposibilidad material" no puede ser confundida con la indolencia de las autoridades públicas, como excusa para el incumplimiento de sus obligaciones más elementales. En este caso, en particular, la imposibilidad de que cierto tipo de embarcaciones atraquen en el Puerto de Caldera para someterse a una efectiva fiscalización por parte de nuestras autoridades no confiere a estas últimas un grado de liberalidad tal que le permita autorizar el desembarco en sitios carentes de las condiciones necesarias para que dicho control tenga lugar en forma efectiva. Con su omisa actuación, las autoridades recurridas han abdicado a sus deberes constitucionales, permitiendo que diversas especies de tiburones sean puestas en grave peligro debido a su explotación irracional. Por otra parte, la inercia estatal ha sido aceptada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, al indicar el Director General de Navegación y Seguridad que se emitió la Resolución Administrativa número 483-2003, de las ocho horas del diez de julio de dos mil tres, considerando la ausencia de autoridades públicas en muelles privados que operan en la provincia de Puntarenas, donde arriban embarcaciones pesqueras a descargar sus productos y donde, por falta de recursos materiales y humanos, no se pueden llevar a cabo las funciones fiscalizadoras de evidente interés público que el Estado costarricense debe tutelar. Estima la Sala que resulta ilegítimo -por insuficiente e ineficaz- que las naves pesqueras, nacionales o extranjeras, sean sometidas únicamente a una "visita oficial" con el barco cargado, sin ser sometidos a una exhaustiva revisión en un puerto de descarga. Tampoco se debe dejar en manos de los particulares la coordinación para la realización de desembarques en

muelles privados. Atendiendo el deber el Estado para con el medio ambiente y el patrimonio hidrobiológico, debe la Sala declarar con lugar el presente recurso de amparo, ordenando a las autoridades recurridas que, de inmediato, impidan el desembarque de toda embarcación pesquera apta para la realización de actividades de aleteo de tiburón, sea de bandera nacional o extranjera y sin distinción de aguas de procedencia, en muelles o atracaderos privados que no cuenten con instalaciones públicas que permitan el pleno ejercicio de las labores de fiscalización a que se ha venido haciendo referencia. Deben de inmediato iniciarse las gestiones para habilitar a los puertos del Pacífico de la infraestructura necesaria para hacer cumplir lo aquí ordenado, o bien para que muelles privados - como requisito de funcionamiento- cuenten con instalaciones idóneas en que exista presencia permanente de autoridades nacionales que puedan fiscalizar el apego a las normas aduaneras, ambientales, económicas, etc., desde el arribo de las embarcaciones hasta su total descarga. De no contarse con muelles privados que cumplan con estas condiciones, el Estado únicamente puede permitir el arribo de estas naves en puertos oficiales.

Por tanto:

Se declara con lugar el recurso por las omisiones en que han incurrido el Estado y el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura en sus deberes constitucionales y legales relacionados con la protección del ecosistema marino y el patrimonio hidrobiológico. Se ordena a Francisco Fonseca Montero, a Ligia Castro Ulate y a Jorge Eduardo Hernández Chavarría, o a quienes ocupen respectivamente los cargos de Director General de Aduanas, Presidenta Ejecutiva de Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura y Director General de Navegación y Seguridad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes que adopten de inmediato las siguientes medidas:

a) Al Director General de Navegación y Seguridad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes que no autorice el desembarque de ninguna nave pesquera, en muelles o atracaderos privados que no cuenten con instalaciones idóneas que permitan la presencia de autoridades nacionales que puedan fiscalizar el apego a las normas aduaneras, ambientales, económicas, etc., desde el arribo de las embarcaciones hasta su total descarga; de no contarse con muelles privados que cumplan con estas condiciones, la Dirección, únicamente, podrá permitir el arribo de estas naves en puertos oficiales.

b) Al Director General de Aduanas y a la Presidenta Ejecutiva de Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura se les ordena que de inmediato dispongan del personal y equipo necesario para cumplir con sus obligaciones de fiscalización respecto de la descarga de productos pesqueros en el país, según se indica en esta sentencia.

c) El Ministro de Ambiente y Energía deberá disponer del personal y equipo necesario para velar por el cumplimiento de la normativa ambiental vigente, mediante la estricta fiscalización de la descarga de productos pesqueros en el país en los muelles públicos o privados autorizados para ello.

d) Todas las autoridades mencionadas en los puntos a), b) y c) anteriores, deberían incluir, en su próximo proyecto de presupuesto, las previsiones necesarias para cumplir en forma plena lo ordenado en esta sentencia. La Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa deberán abstenerse de aprobar los presupuestos del siguiente ejercicio económico o modificaciones al presupuesto del actual ejercicio, si no contaren con partidas destinadas específicamente para acatar lo ordenado en esta sentencia, por parte de el ente y los tres órganos públicos mencionados.

Se advierte a las autoridades mencionadas en los puntos a), b) y c) de esta sentencia, o a quienes ocupen dichos cargos, que de no acatar las órdenes impartidas en esta sentencia incurrirán en el delito de desobediencia que, de conformidad con el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sanciona con prisión de tres meses a dos años o de veinte a sesenta días multa a quien reciba una orden que deba cumplir o hacer cumplir dictada en un recurso de amparo y no la cumpla o haga cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado.

Se condena al Estado y al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que serán liquidados en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. Notifíquese la presente resolución a Francisco Fonseca Montero, Ligia Castro Ulate y Jorge Eduardo Hernández Chavarría, o a quienes ocupen respectivamente los cargos de Director General de Aduanas, Presidente Ejecutivo de Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura y Director General de Navegación y Seguridad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en forma personal. Notifíquese en forma personal a Carlos Manuel Rodríguez Echandi, o a quien en su lugar ocupe el cargo de Ministro de Ambiente y Energía. Notifíquese asimismo a la Contralora General de la República y al Presidente de la Asamblea Legislativa.-

Ana Virginia Calzada M

Presidenta a.i.

Adrián Vargas B. Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta L. Fernando Cruz C.

Teresita Rodríguez A. Max Esquivel F.