

**NATURALEZA JURÍDICA DE LA “CONCILIACIÓN” ANTE EL
TRIBUNAL AMBIENTAL ADMINISTRATIVO
DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

(Enviado 06/06/2011 y Aceptado 06/11/2011)

Daniel Montero Bustabad¹

bustabad@businesslaw.eu.com

www.businesslaw.eu.com

*“We fight not for glory,
Nor richness, nor honour,
But for freedom,
Which no good man gives up
Except with his life”.*
Anónimobritánico.

**A la Doctora Abdelnour, por su
magisterio.**

¹ Licenciado en Derecho con Premio Extraordinario de Licenciatura por la Universidad de Alcalá (España). Egresado del Doctorado en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Madrid. Curso de Postgrado en Organización Territorial del Estado del Instituto Nacional de Administración Pública (Ministerio español para las Administraciones Públicas). Coautor de la *Recopilación de Jurisprudencia sobre Medio Ambiente*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 1996.

Sumario

I.	Introducción.....	4
II.	Polisemia y Registros del Lenguaje.....	8
III.	La Transacción.	9
IV.	La improcedencia de la Transacción en Materia Ambiental.	9
V.	La Aceptación de Hechos.	10
VI.	Las Consecuencias Ambientales de la Aceptación de Hechos.	10
	A. Cese De Obras O Actividades, O Bien Modificación De Éstos.....	10
	B. Restauración Del Ambiente A Su Estado Base.	11
	C. Otra Reparación.	11
VII.	Las Propuestas respecto a las Consecuencias Ambientales.....	12
VIII.	Acerca de la Naturaleza Jurídica de la Homologación por parte del Tribunal Ambiental Administrativo.	12
IX.	Normativa.	13
X.	Ventajas para el Ambiente.....	13
XI.	Final.	14

Palabras Clave:

Conciliación, Derecho Ambiental, Derecho Administrativo, Transacción, Medio Ambiente, Estado.

Keywords:

Conciliation, Environmental Law, Administrative Law, Transaction, Environment, State.

Resumen:

La transacción y la conciliación son figuras que se encuentran ampliamente desarrolladas en la práctica legal en Costa Rica, sin embargo en el presente artículo se desarrollan desde la perspectiva del Derecho Ambiental, desarrollando la naturaleza del procedimiento de la conciliación en ordenamiento específico y las ventajas que para la salvaguarda del medio ambiente significa.

Abstract:

The transaction and conciliation are figures widely developed in the Costa Rican legal practice; however this article places them from the perspective of environmental law, developing the nature of the conciliation procedure, in specific arrangement and the benefits to safeguard the environment.

I. INTRODUCCIÓN.

En la República de Costa Rica se observa un profundo arraigo del paradigma neoconstitucionalista del derecho², tanto desde la jurisprudencia constitucional –la cual determinó la existencia de un derecho humano a un ambiente sano derivado de la mera enunciación genérica de la inviolabilidad de la vida³– como en importantes sectores de su legislación. Con este afán *garantista* propio del neoconstitucionalismo⁴, la Ley N° 7554 Orgánica del Ambiente (LOA), creó un Tribunal Administrativo especializado en el dictado de medidas protectoras y sanciones (indemnizaciones de daños y perjuicios) ante el daño ambiental, o bien ante un riesgo de daño ambiental⁵.

² Sobre la importancia de dicho paradigma en materia ambiental, véase la charla que impartí en la Contraloría General de la República de la República de Costa Rica el 24 de junio del 2010 titulada: *Neoconstitucionalismo y Procedimientos de Evaluación Ambiental*. Los principales autores del neoconstitucionalismo son Ferrajoli y Zagrebelsky en Italia, así como Alexy en Alemania y goza de gran predicamento en Hispanoamérica. A modo de mero apunte destacamos las siguientes obras: Ferrajoli, L. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid, Trotta, 2006. Ferrajoli, L. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, Trotta, 2006. Ferrajoli, L. *et al. Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2005. Zagrebelsky, G. *El Derecho dúctil*. Madrid, Trotta, 2007. Zagrebelsky, G. *La exigencia de justicia*. Madrid, Trotta, 2006. Alexy, R. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2007.

³ Artículo 21 de la Constitución Política: “La vida humana es inviolable”.

⁴ Ferrajoli, L. *Derechos y garantías. Op. Cit.*

⁵ “CAPITULO XXI. TRIBUNAL AMBIENTAL ADMINISTRATIVO.

ARTICULO 103.- Creación del Tribunal Ambiental Administrativo.

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

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

ARTICULO 104.- Integración del Tribunal

El Tribunal Ambiental Administrativo estará integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes, todos de nombramiento del Consejo Nacional Ambiental, por un período de seis años. Serán juramentados por el Presidente de este Consejo.

ARTICULO 105.- Requisitos de los miembros del Tribunal

Para ser miembro del Tribunal Ambiental Administrativo, se requiere ser profesional con experiencia en materia ambiental. Un miembro propietario y su respectivo suplente, deberán ser abogados.

Los miembros deben trabajar a tiempo completo y ser personas que, en razón de sus antecedentes, títulos profesionales y reconocida competencia en la materia, sean garantía de imparcialidad y acierto en el desempeño de sus funciones. Anualmente, este Tribunal elegirá de su seno un presidente, un vicepresidente y un secretario. El reglamento interno regulará su reposición por parte de los suplentes.

ARTICULO 106.- Principios jurídicos

El Tribunal Ambiental Administrativo deberá realizar sus funciones sujeto a los principios de oralidad, oficialidad, celeridad e inmediación de la prueba. Deberá ajustar su actuación al procedimiento y las normas de funcionamiento establecidos en el presente código y, supletoriamente, a la Ley General de la Administración Pública, Libro Segundo, Capítulo ‘Del Procedimiento Ordinario’.

ARTICULO 107.- Contenido de la denuncia

La denuncia deberá contener:

- a) El nombre y el domicilio del denunciante y del denunciado, si se conoce.*
- b) Los hechos o los actos realizados contra el ambiente.*
- c) Pruebas, si existen.*
- d) Indicación del lugar para notificaciones.*

ARTICULO 108.- Procedimiento del Tribunal

Al recibir la denuncia, el Tribunal identificará al denunciante y siempre oír a la persona a quien pueda afectar el resultado de la denuncia, salvo si la gravedad del hecho denunciado amerita tomar medidas inmediatas. Posteriormente, podrá notificar el resultado.

El Tribunal Ambiental Administrativo recabará la prueba necesaria para averiguar la verdad real de los hechos denunciados.

Las partes o sus representantes y sus abogados, tendrán acceso a las actuaciones relativas a la denuncia tramitada ante el Tribunal Ambiental Administrativo, inclusive a las actas donde consta la investigación de las infracciones. Podrán consultarlas sin más exigencia que la justificación de su identidad o personería.

ARTICULO 109.- Asesoramiento al Tribunal

El Tribunal Ambiental Administrativo tiene la obligación de asesorarse por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, cuando el caso planteado en la denuncia así lo amerite. También, puede ser asesorado por cualquier organismo, nacional e internacional o por personas físicas o jurídicas.

ARTICULO 110.- Celeridad del trámite

De oficio, el Tribunal Ambiental Administrativo deberá impulsar el procedimiento y el trámite de los asuntos de su competencia, con la rapidez requerida por la situación afectada. El fallo deberá dictarse en un término

Una lectura global de la LOA apunta hacia unas funciones consistentes en conocer de aquellos impactos ambientales negativos significativos que no hayan sido contemplados en una evaluación de impacto ambiental previamente aprobada⁶ y darles la respuesta técnica y jurídica necesaria mediante el ordenar medidas protectoras (el artículo 99, junto al 61 LOA, no sólo contemplan sanciones, sino también medidas protectoras) para:

1. Evitar un daño ambiental, o bien para procurar que no se genere un daño ambiental mayor al ya causado, ***o para evitar que persista el daño ambiental y/o sus efectos.***
2. Acordar las indemnizaciones de daños y perjuicios que procedan ante un daño ambiental ya consumado.

no mayor de treinta días; en casos especiales, el plazo podrá ampliarse hasta por treinta días más. Se establece la obligación de la administración de dar respuesta pronta y cumplida.

ARTICULO 111.- Competencia del Tribunal El Tribunal Ambiental Administrativo será competente para:

- a) Conocer y resolver, en sede administrativa, las denuncias establecidas contra todas las personas, públicas o privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.*
- b) Conocer, tramitar y resolver, de oficio o a instancia de parte, las denuncias referentes a comportamientos activos y omisos que violen o amenacen violar las normas de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.*
- c) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.*
- d) Las resoluciones del Tribunal Ambiental Administrativo serán irrecurribles y darán por agotada la vía administrativa.*
- e) Establecer las multas, en sede administrativa, por infracciones a la Ley para la gestión integral de residuos y cualquier otra ley que así lo establezca.*

ARTICULO 112.- Plazos para el Tribunal

El trámite ante el Tribunal Ambiental Administrativo no estará sujeto a ninguna formalidad. La denuncia podrá presentarse por cualquier medio de comunicación, incluso oral. Cuando no sea escrita, deberá ratificarse durante los siguientes ocho días naturales.

Presentada la denuncia ante una autoridad que no sea el Tribunal Ambiental Administrativo, esta deberá remitírsela al Tribunal para su atención y trámite en un término no mayor de tres días”.

⁶Véase la definición de “daño ambiental” en el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, artículo 3.

Normas de justicia material importantes en la labor del Tribunal Ambiental Administrativo son: el principio precautorio del artículo 11 de la Ley de Biodiversidad, acogiendo normativa internacional, así como el principio de inversión de la carga de la prueba, del precepto 109 del mismo Cuerpo Legal.

El artículo 111 LOA perfila las competencias del Tribunal Ambiental Administrativo:

“ARTICULO 111.- Competencia del Tribunal El Tribunal Ambiental Administrativo será competente para:

a) Conocer y resolver, en sede administrativa, las denuncias establecidas contra todas las personas, públicas o privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.

b) Conocer, tramitar y resolver, de oficio o a instancia de parte, las denuncias referentes a comportamientos activos y omisos que violen o amenacen violar las normas de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.

c) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.

d) Las resoluciones del Tribunal Ambiental Administrativo serán irrecurribles y darán por agotada la vía administrativa”.

La Ley N° 8839 para la Gestión Integral de Residuos del 24 de junio del 2010 agregó un párrafo a dicho artículo:

“e) Establecer las multas, en sede administrativa, por infracciones a la Ley para la gestión integral de residuos y cualquier otra ley que así lo establezca”.

De lo anterior se observa un importante cambio cualitativo en la atribución competencial, al encomendarse al Tribunal una atribución típica del *juspuniendi* del Estado soberano, cual es una potestad sancionadora en sentido estricto: la imposición de multas en sede administrativa⁷.

Esta última Ley contempla su articulado diversas referencias al Tribunal Ambiental Administrativo; una de ellas es la siguiente:

“ARTÍCULO 24.- Fondo

Créase el Fondo para la gestión integral de residuos para alcanzar los objetivos de esta Ley, cuyos recursos se constituirán a partir de lo siguiente:

(...)

⁷Impugnables como tales ante el Poder Judicial.

i) Los recursos provenientes de los acuerdos de conciliación que realiza el Tribunal Ambiental Administrativo, en los casos objeto de esta Ley”.

Como bien se señala, la conciliación se realiza en el Tribunal desde antes de la entrada en vigencia de la Ley para la Gestión Integral de Residuos sin apoyo en regla alguna expresa, sino en virtud de los principios de la normativa aplicable de forma supletoria, de conformidad al precepto 106 LOA.

Todo lo anterior evidencia la importancia de abordar el tema de la naturaleza jurídica de la conciliación ante el Tribunal Ambiental Administrativo, para que, de este modo, se haga posible una recta interpretación de la normativa vigente.

II. POLISEMIA Y REGISTROS DEL LENGUAJE.

La primera impresión de muchas operadoras jurídicas (en lo sucesivo se empleará el género femenino comprendiendo también al masculino) nos tienta a equiparar “conciliar” con “transar”: celebrar un contrato de transacción en alguna materia. Esto, sin embargo, resulta equivocado, pues el legislador (bien o mal, no entremos en el tema) utilizó el término “conciliaciones” en el sentido popular del término, no en su significancia técnico-jurídica. Al respecto conviene recordar la existencia de diversos registros de lenguaje. Las palabras como tales no sólo poseen diversos significados, sino que pueden ser empleadas dentro de diferentes sistemas lingüísticos, dirigiéndose cada sistema distinto a diversos destinatarios. Así, los registros del lenguaje pueden ser, entre otros, el lenguaje popular, el culto, los especializados (diversas ciencias y artes, etc.)

Un órgano público en sus comunicados (noticias difundidas por los medios de comunicación) ha de emplear necesariamente un registro de lenguaje popular, accesible como tal al conjunto de la Nación, pues ésta es la titular de la soberanía en Costa Rica (artículo 2 de la Constitución Política, en relación a su precepto 11).

En tal sentido, cuando este Tribunal en su práctica usual se refiere a las “conciliaciones” que se “efectúan” en su seno, se emplean obviamente dichos vocablos en sentido popular, tal como finalmente efectuó el legislador. Sin embargo, desde un punto de vista técnico-jurídico, “conciliación” representa una palabra que alude a distintas categorías jurídicas, las cuales no se pueden confundir entre sí.

Se insiste en que con dicho término no se hace alusión a la figura técnico-jurídica de la transacción. La improcedencia de equiparar desde un punto de vista técnico-jurídico la transacción con la conciliación, es destacada por Cabanellas⁸.

⁸Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires, Heliasta, 21ª ed., Tomo VIII, 1989, pág. 163.

III. LA TRANSACCIÓN.

La transacción puede definirse como:

“Un contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término al que habían comenzado” (artículo 1809 del Código Civil español).

Ello, aplicado al ámbito administrativo, conlleva que la transacción, como su similar, el arbitraje, implica un contrato por el que la Administración Pública se despoja de la acción (titularidad procesal que faculta a la Administración a acudir al Juez ordinario predeterminado por la ley para solventar una controversia con una persona física o jurídica), para sustituirla por una o varias prestaciones consignadas en dicho contrato.

El contrato puede contener la obligación de ambas partes de sujetarse a lo que disponga un tercero en torno al conflicto de intereses (arbitraje), o bien puede consistir en un acuerdo en el cual ambas partes, renuncian parcialmente a sus titularidades procesales (acción en caso del posible demandante, excepciones respecto al eventual demandado), con la finalidad de poner fin a la controversia en virtud de la armonización de las pretensiones a la que llegan mediante la asunción de la obligación de satisfacer una o más prestaciones.

En virtud de que la transacción implica el despojarse de una acción procesal, el Código Civil exige capacidad de enajenación para poder transar (artículo 1373). Asimismo sujeta la transacción a las normas jurídicas reguladoras de los contratos (artículo 1368).

IV. LA IMPROCEDENCIA DE LA TRANSACCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.

Habiendo llegado a la conclusión de que la transacción requiere, por su propia naturaleza, la capacidad de la Administración de despojarse de la acción procesal en cuestión, renunciando (parcialmente) con ello al bien o derecho cuya tutela se buscaba mediante la acción, se sigue que, en términos generales, no procede la transacción en materia ambiental (especialmente daño ambiental puro en la terminología acogida en la sentencia de la Sala I número 675-F-2007). Ello se debe a que los elementos que conforman el ambiente suelen ser bienes demaniales, por lo cual la Administración Pública no se encuentra facultada a renunciar a dichos bienes, ni tampoco despojarse de las acciones dirigidas a su defensa.

Al respecto ha de recordarse que la sentencia número 675-F-2007 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, niega que la exigencia de indemnización por daño ambiental puro constituya una acción privada ante la cual quepa negociar, sino que, por el contrario, la reparación del daño ambiental se exige mediante una acción de naturaleza jurídico-pública (por ello

su legitimación es popular, al contrario que el daño ambiental que no es puro), pues versa sobre elementos respecto a los cuales la Administración no puede disponer.

Ello muestra la *radical diferencia* entre la indemnización por daño ambiental (puro) y la indemnización que se establezca incluso ante un delito público que afecte intereses “privados” (por ejemplo, la acción civil resarcitoria ante un delito de lesiones a una persona física), en cuyo caso sí correspondería la transacción, pero no en materia ambiental.

V. LA ACEPTACIÓN DE HECHOS.

Con el fin de explicar la naturaleza técnico-jurídica de la “Conciliación” en el Tribunal Ambiental Administrativo, se ha de comenzar por recordar que la misma tiene como base, **en primer lugar**, la aceptación completa por parte del denunciado de los hechos generadores de responsabilidad ambiental que se ventilan en el procedimiento (de investigación preliminar, o bien ordinario administrativo).

Se ha de notar que, **mediante esta Aceptación de Hechos por parte del denunciado, el Tribunal Ambiental Administrativo no está despojándose de las competencias del artículo 111 de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) (acción ambiental)**. Muy al contrario, lo que se produce es una declaración formal mediante la cual el denunciado (si el proceso es de oficio), o bien el denunciado y el denunciante (en procesos por denuncia interpuesta por una persona), declaran que no existen hechos controvertidos en el proceso, pues se aceptan los mismos, reconociéndose la existencia de un daño ambiental atribuible al denunciado.

VI. LAS CONSECUENCIAS AMBIENTALES DE LA ACEPTACIÓN DE HECHOS.

El segundo aspecto que se dilucida en la “conciliación” efectuada ante dicho Tribunal, consiste en la determinación de las consecuencias de la responsabilidad por daño ambiental. El artículo 99 LOA distingue los diversos tipos de Consecuencias Ambientales, es decir, de medidas ambientales que corresponden ante un daño ambiental (“conductas dañinas al ambiente”, de conformidad con los diversos aspectos del daño ambiental, precepto 2, inciso e, del mismo Cuerpo Legal). Las mismas son:

a. *Cese de Obras o Actividades, o bien Modificación de éstos.*

“d) Restricciones, parciales o totales, u orden de paralización inmediata de los actos que originan la denuncia.

e) Clausura total o parcial, temporal o definitiva, de los actos o hechos que provocan la denuncia.

h) Modificación o demolición de construcciones u obras que dañen el ambiente”.

Lo anterior se motiva en la necesidad de poner fin a la obra o actividad generadora de perjuicios para el ambiente, de modo que éstas, o bien se eliminen, o bien se varíen de forma tal que el ambiente no continúe siendo agredido.

b. Restauración del Ambiente a su Estado Base.

En términos del artículo señalado:

“g) Imposición de obligaciones... estabilizadoras del ambiente o la diversidad biológica”.

Se trata de que el medio afectado llegue a situarse en un estado lo más semejante posible a lo que sería si no se hubiese generado el daño ambiental. Con ***carácter excepcional***, la sentencia *supra* aludida señala que existen supuestos en los cuales no resulta posible volver el elemento del ambiente afectado a su estado previo; sin embargo, ello no significa que se extinga la acción de reparación ambiental, sino que ésta automáticamente se redirige a establecer el deber del responsable de aportar beneficios al ambiente sustitutivos de alguna manera a lo generado.

En otro caso, procede la realización de aquellas medidas ambientales necesarias para llevar el lugar impacto lo más cerca posible del estado base. Por ello las consecuencias del daño ambiental implican también el deber de compensar por pérdida de servicios ambientales (retención del carbono, su rol en los ecosistemas mayores, belleza, ingresos económicos) y demás.

c. Otra reparación.

El precepto mencionado lo expresa de la siguiente manera:

“i) Alternativas de compensación de la sanción, como recibir cursos educativos oficiales en materia ambiental; además, trabajar en obras comunales en el área del ambiente”.

Todo daño ambiental perturba no sólo la naturaleza “en sentido estricto”, sino también a la sociedad, por cuanto los grupos humanos formamos parte de la naturaleza, y como individuos, y como seres que convivimos, somos impactados negativamente por el daño ambiental.

VII. LAS “PROPUESTAS” RESPECTO A LAS CONSECUENCIAS AMBIENTALES.

Dentro de los procesos de “conciliaciones”, el denunciado que reconoce los hechos generadores de la responsabilidad ambiental (en los procesos de oficio), o bien el denunciante y el denunciado en la misma situación, presentan ante el Tribunal Ambiental Administrativo una propuesta especificando cuáles se estiman que son las Consecuencias Ambientales que corresponderían ser impuestas ante el daño ambiental reconocido. En este sentido, se aporta al Tribunal un “Acuerdo Conciliatorio” (si se trata de un proceso donde intervienen el denunciante y el denunciado), o bien una “Propuesta Conciliatoria” (en los procesos de oficio).

Al respecto se ha de tener claro que la presentación ante el Tribunal Ambiental Administrativo de una “Propuesta” o “Acuerdo Conciliatorio” NO implica que el mismo vaya a ser aprobado por dicho Tribunal. Se recordará, como antes se ha expuesto, que el mismo no se despoja de la acción ambiental, ni tampoco transige respecto a bienes demaniales. Por el contrario (dejemos ya las comillas), la Propuesta o el Acuerdo son **evaluados técnicamente, con el fin de determinar que las Consecuencias Ambientales presentadas se ajusten técnicamente al artículo 99 LOA y también jurídicamente a la normativa ambiental vigente.** Con esta finalidad, en las “conciliaciones” el Tribunal requiere el **criterio del órgano técnico especializado en evaluar** las Consecuencias Ambientales presentadas; así, para materia de flora, fauna y espacios protegidos se acude al criterio del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, en contaminación del recurso hídrico a la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA) del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, para valorar material extraído (sólo en ese punto, complementándose con criterios de otras instancias) la Dirección de Geología y Minas de dicho Ministerio, etc.

VIII. ACERCA DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA HOMOLOGACIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL AMBIENTAL ADMINISTRATIVO.

Cuando el Tribunal Ambiental Administrativo homologa una Propuesta o Acuerdo Conciliatorio, está dictando una resolución de fondo condenatoria del denunciado, obligándolo además a cumplir con las medidas detalladas en la Propuesta o Acuerdo (Consecuencias Ambientales), por cuanto se le ha acreditado a ese Tribunal que dichas medidas constituyen una condena apropiada para el daño ambiental causado, de conformidad a las normas jurídicas vigentes.

En otras palabras, la homologación de una Propuesta o Acuerdo Conciliatorio NO implica un negocio jurídico por el cual se transige o se renuncia (total o parcialmente) a la acción pública ambiental. Por el contrario, la homologación constituye una sentencia de fondo condenatoria del denunciado, la cual obliga asimismo a éste a cumplir con las Consecuencias Ambientales que corresponden en virtud del daño ambiental generado.

IX. NORMATIVA.

Con la “conciliación” ante el Tribunal Ambiental sucede algo semejante a lo que acontece con la investigación preliminar propia de todas las Administraciones Públicas. No se encuentra un solo artículo de la LGAP que la regule expresamente, pero su aceptación y régimen jurídico se obtienen de disposiciones y principios implícitos, con unánime respaldo de la jurisprudencia constitucional. Así, no nos encontramos un precepto en la LGAP que regule lo que sucede cuando denunciante y denunciado convergen en reconocer la existencia de los hechos objeto de la investigación o del proceso, o lo que acontece cuando, en un procedimiento de oficio, el denunciado reconoce los hechos y manifiesta cuáles estima que son las consecuencias de dichos hechos, las cuales se compromete a acatar y son evaluadas por la institución pública especializada de forma positiva. Para ello hemos de acudir a referencias implícitas, como los artículos siguientes:

1. El artículo 218 LGAP se refiere a que las partes tienen el “derecho” a una comparecencia oral, pero no establece una “obligación”. Ello da a entender que resulta válido prescindir de la audiencia oral cuando existe un reconocimiento de hechos con sus consecuencias.
2. El precepto 221 a sensu contrario, pues limita la virtualidad del procedimiento administrativo típico a cuando existan hechos controvertidos (“los hechos que sirven de motivo al acto final”).
3. El artículo 270 LGAP, el cual sólo se entiende si se parte de la existencia de hechos y/o consecuencias jurídicas controvertidos.
4. Los principios de eficiencia y eficacia, amparados en múltiples normas, como los preceptos 11 de la Constitución Política y 4, 8 y 269 de la Ley General de la Administración Pública, lo cual conlleva el deber de no derrochar tiempo ni recursos en demostrar aquello que ya ha sido reconocido, procediendo de esta modo de acuerdo a la lógica, artículo 16 LGAP.

De este modo la “conciliación” no es más que la investigación y procedimiento administrativo que se llevan ante el Tribunal Ambiental Administrativo en los que se da la particularidad de que el denunciante y el denunciado (en los casos por denuncia a instancia de parte) o el denunciado (cuando sea de oficio) reconocen los hechos acaecidos con sus consecuencias derivadas, **por lo cual el procedimiento a seguir propiamente tal consiste solamente en verificar que la Propuesta cumple técnicamente con el artículo 99 LOA y que además respete la normativa ambiental vigente.**

X. VENTAJAS PARA EL AMBIENTE.

Este tipo de resoluciones condenatorias son mucho más convenientes para el ambiente que el otro tipo de resoluciones, en las cuales únicamente se fija un monto en dinero que representa el

costo de las medidas ambientales contenidas en el precepto 99 LOA, generándose la dificultad extrema de cómo transformar dicho dinero en concretas acciones que beneficien el ambiente.

Las sentencias condenatorias con las cuales culminan los procesos de “conciliación”, cuentan con grandes ventajas para el ambiente, por cuanto el mismo desarrollador asume el compromiso (supervisado por la entidad técnica correspondiente) de **implementar en especie** y a su costo las medidas ambientales procedentes.

Por ello, de acuerdo a principios de lógica (artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública) e interés público (precepto 10 de la misma Ley), que deben presidir la rendición de cuentas de las y los funcionarios ante la Nación Soberana (artículo 11 de la Constitución Política, 4, inciso e, LOA), dichas sentencias resultan más conformes con el derecho consagrado en el artículo 50 de la Ley Fundamental.

Asimismo sintonizan con la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural* (París, 1972, ratificado por Ley N° 5980), la cual, en su artículo 5, inciso d), llama a las Partes a:

*“Adoptar las **medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas**, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y **rehabilitar ese patrimonio**”*
(los énfasis son añadidos).

Resulta claro que deviene en fundamental para que una medida jurídica sea “adecuada”, el diseñar ésta de modo tal que se haga lo más factible posible su implementación práctica, a saber, la restauración ambiental.

En este sentido, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (Declaración de Río, Agenda 21, precepto a– 8.17) manifiesta dentro de los compromisos el:

“a) Aumento de la efectividad de las leyes y los reglamentos.

*8.17 Los gobiernos, con la asistencia, según procediera, de las organizaciones internacionales competentes, deberían evaluar periódicamente sus leyes y reglamentos y los **mecanismos institucionales conexos de carácter institucional y administrativo** que existan en los planos nacional, estatal, local y municipal, en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, con miras a **hacerlos eficaces en la práctica...**”*

Lo anterior se explica por sí mismo.

XI. FINAL.

Como cierre a lo explicado sólo falta por recordar que, dado que la “Conciliación” que se realiza ante el Tribunal Ambiental Administrativo no constituye desde la perspectiva técnico-jurídica una transacción, sino una resolución final condenatoria del denunciado, no resulta aplicable a dicho Tribunal la normativa que corresponde a la transacción. De este modo concluimos que todo análisis sobre la naturaleza jurídica de las categorías posee una directa virtud práctica, cual es aclarar la normativa que rectamente corresponde a la institución jurídica estudiada. Como explicaba Carnelutti: “No hay nada más práctico que una buena teoría”.

Bibliografía

Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Buenos Aires, Heliasta, 21ª ed., Tomo VIII, 1989.

Ley N° 5980. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

Ley N° 7554. Ley Orgánica del Ambiente.

Ley N° 8839. Ley para la Gestión Integral de Residuos.

Sala Primera de la Corte Suprema De Justicia. Resolución: 675-F-2007. San José, a las diez horas del veintiuno de setiembre de dos mil siete.