

Exp: 04-000904-0007-CO

Res: 2005-07158

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las ocho horas con cuarenta y dos minutos del ocho de junio del dos mil cinco.-

Acción de inconstitucionalidad promovida por la Asociación Costarricense del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (Icomos de Costa Rica), cédula jurídica No. 3—002—75962, representada por su Presidente, con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma, Miguel Chaves Fernández, mayor, casado, arquitecto, cédula No. 1—419—559, contra la frase «Decreto Ejecutivo» que está en el párrafo 7 del artículo 7 de la Ley No. 7555 (Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica). Intervinieron también en el proceso el Procurador General Adjunto, Farid Beirute Brenes, y el Ministro de Cultura Juventud y Deportes, Guido Sáenz González.

Resultando:

1.- El 2 de febrero del 2005, a las 11:05 horas, Icomos de Costa Rica interpone esta acción con el fin de que la Sala anule la frase «Decreto Ejecutivo» del párrafo 7 del artículo 7 de la Ley No. 7555 (Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica), por considerarla contraria a los artículos 9, 21, 50, 74 y 89 de la Constitución Política. Según sostiene la accionante, la frase impugnada permite que el Poder Ejecutivo deje sin efecto la incorporación de un inmueble al patrimonio histórico arquitectónico de la nación, lo que de conformidad con el Derecho Constitucional, debe ser potestad exclusiva de la Asamblea Legislativa. La accionante fundamenta su parecer en las razones que, en resumen, son las siguientes: En cuanto a la Constitución Política se refiere, el Estado Social de Derecho se caracteriza —y eso lo distingue del Estado de corte liberal— por reconocer la fuerza normativa de los valores y de los principios y no solo de las normas en sentido estricto. La estricta separación —de origen liberal— del derecho público y del derecho privado, también se desvanece ante el Estado Social de Derecho, para el que los intereses colectivos pueden incidir en la esfera privada. En lo que aquí interesa, el Estado Social de Derecho se muestra vinculado, de manera natural, al Derecho Histórico Arquitectónico. En lo que a Costa Rica respecta, aunque formalmente con rasgos propios de un ordenamiento jurídico liberal, la interpretación evolutiva que de la Constitución ha hecho esta Sala, encauza al Derecho Constitucional costarricense dentro del Estado Social de Derecho. La constitucionalización del Derecho al Ambiente en la jurisprudencia de la Sala, aun antes de la reforma al artículo 50 de la Constitución Política, muestra esta evolución. Intereses particulares ceden ante el interés colectivo a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico no son desafíos independientes. Ahora bien, el concepto de medio ambiente debe entenderse integralmente, de manera tal que incluya no solo los recursos naturales, sino también lo relativo a las ciudades y conglomerados urbanos. El derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado comprende tanto sus partes naturales como sus partes artificiales y, entre ellas, las edificaciones de interés histórico. En consecuencia, el deber del Estado de conservar los inmuebles de interés histórico es de orden constitucional, pues está comprendido dentro del mandato constitucional del artículo 50 de la Constitución Política. Por otra parte, cuando recae sobre un inmueble la declaración de interés histórico arquitectónico, este adquiere las características de un bien demanial, ya que su contemplación queda afecta a la función pública. Si bien nada impide —dice la accionante a folio 68— que la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico disponga que mediante decreto es posible incorporar un inmueble al demanio público, es inconstitucional que también disponga que es posible mediante decreto desafectarlo. Se trata de una contradicción grave y peligrosa, pues no puede ser que un decreto venga a desafectar un

bien público, lo que está reservado a la Asamblea Legislativa, por mandato constitucional. Por las razones expuestas, la frase impugnada es inconstitucional (folios 1—78).

2.- A efecto de fundamentar la legitimación que dice tener para promover esta acción de inconstitucionalidad, Miguel Chaves Fernández afirma que la recurrente interpone esta acción en defensa de intereses que atañen a la colectividad. Alega que de conformidad con la jurisprudencia de esta Sala, la defensa del derecho al ambiente se enmarca dentro de los supuestos del párrafo 2° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por lo que acciona de manera directa (folios 2—13).

3.- El 19 de mayo del 2004, a las 11:40 horas, la Presidencia de la Sala admite la acción y concede audiencia a la Procuraduría General de la República, al Ministerio de Cultura Juventud y Deportes y a la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico Arquitectónico (folio 82).

4.- El 11 de junio del 2004, a las 15:30 horas, Farid Beirute Brenes, Procurador General Adjunto, recomienda a la Sala acoger la tesis del accionante y, por ende, eliminar la frase «Decreto Ejecutivo» del artículo 7 impugnado. La Procuraduría no objeta la legitimación; al contrario, sostiene que de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala, la defensa del patrimonio cultural efectivamente es un asunto de intereses que atañen a la colectividad. En cuanto al fondo, dice que ya la Sala resolvió de manera clara el punto en el considerando XXVIII de la sentencia No. 3656—2003, que coincide plenamente con la tesis de la actual accionante. Incluso —afirma el Procurador— la Sala pudo haber acogido la acción ejerciendo la potestad que le confiere el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Por otro lado, aunque la Procuraduría disiente de algunos de los argumentos de la accionante —no está de acuerdo con que los bienes declarados parte del patrimonio cultural se convierten en bienes demaniales—, sí es del criterio de que la desafectación requiere de una ley específica (folios 90—99).

5.- El 15 de junio del 2004, a las 11:10 horas, Guido Sáenz González, Ministro de Cultura Juventud y Deportes, solicita a la Sala que declare sin lugar la acción. En primer lugar, sostiene que la declaración de interés histórico arquitectónico no convierte el inmueble sobre el que recae en un bien demanial, como sugiere la accionante. En consecuencia, no es necesaria una ley para desafectarlo, como sí lo sería si se tratara de un bien demanial. Por otra parte, es la misma ley la que faculta al Poder Ejecutivo a desafectar los bienes declarados de interés histórico arquitectónico, por lo que no se invade ninguna atribución del Poder Legislativo. En otro orden de ideas, el Ministro argumenta que se aplica a este caso el principio de «paralelismo de formas», según el cual si una autoridad es competente para modificar o dictar un acto, es también competente para revertirlo. El artículo 69 de la Ley de Contratación Administrativa recoge así este principio: «*Los bienes podrán desafectarse por el mismo procedimiento utilizado para establecer su destino actual*». Por las razones expuestas, no lleva razón la accionante (folios 101—107).

6.- El 22 de junio del 2004, a las 14:35 horas, Roberto Villalobos Ardón, Presidente de la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico Arquitectónico, atendiendo la audiencia concedida por la Sala, explica que la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico Arquitectónico es un órgano integrado por representantes de diversas instituciones y 3 de los miembros, de un total de 7, tienen intereses contrapuestos en este caso. En efecto, forman parte de la Comisión un representante del Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, otro de la Procuraduría General de la República e incluso el mismo representante de la actora. Por este motivo, considera que la Comisión no debe emitir una opinión al respecto (folios 111—112).

7.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional salieron publicados en los números 112, 113 y 114 del 9 al 11 de junio del 2004 (folio 100).

8.- Se prescindió de la audiencia oral y pública.

9.- En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Solano Carrera**; y,

Considerando:

I.- Admisibilidad La accionante sostiene que no necesita asunto previo para interponer esta acción, ya que está en juego el patrimonio cultural de la nación que forma parte del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, cuya defensa atañe a la colectividad. En efecto, la Sala ha reconocido ampliamente la legitimación de toda persona en defensa del ambiente y, de manera específica, en sentencia No. 2002—05245, del 29—5—02, admitió también la acción directa en defensa de valores histórico culturales. Dice esa sentencia, en lo que interesa:

«La tutela de valores histórico culturales, ya sea por ser considerados como elementos necesarios para el libre desarrollo de la personalidad, como elementos indispensables para el conocimiento de los orígenes históricos de nuestras sociedades, o desde un punto de vista meramente de goce espiritual, es un asunto de interés nacional. Los bienes arqueológicos, como subespecie de los valores histórico culturales, en el tanto se convierten en un medio de conocer la historia del hombre, sus orígenes y sus antecedentes, gozan de la misma protección privilegiada mediante la posibilidad de que cualquier persona, basada en la autorización que al respecto confiere el artículo 75 párrafo 2° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, razón por la cual es admisible la acción interpuesta ...».

Tratándose este caso de valores histórico arquitectónicos, las razones expuestas son plenamente aplicables y cabe admitir la acción para su estudio.

II.- Objeto La accionante impugna la frase «Decreto Ejecutivo» del párrafo 7 del artículo 7 de la Ley No. 7555, Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica. Ese párrafo dice textualmente:

«La declaratoria a que se refiere la presente ley, excepto la regulada en el párrafo anterior, podrá dejarse sin efecto vía Decreto Ejecutivo por iniciativa del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, previa reapertura del expediente e informe favorable de la Comisión. No se podrán invocar, como causas determinantes para dejar sin efecto la declaración, las que se deriven del incumplimiento de las obligaciones que a los propietarios o al Ministerio les impone la presente ley».

III.- Argumentos de la accionante La Asociación Costarricense del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios sostiene que la facultad concedida al Poder Ejecutivo de desafectar un bien declarado de interés histórico arquitectónico es inconstitucional. Tal desafectación es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa. En efecto —afirma la accionante—, el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado comprende tanto la naturaleza como las obras humanas y, entre ellas, las edificaciones de interés histórico arquitectónico. En consecuencia, el deber del Estado de conservar los inmuebles de interés histórico es de orden constitucional, pues está comprendido dentro del mandato constitucional del artículo 50 de la Constitución Política. Por otra parte, cuando recae sobre un inmueble la declaratoria de interés histórico, este adquiere las características de un bien demanial, ya que su contemplación queda afecta a la función pública. Si

bien nada impide —dice la accionante a folio 68— que la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico disponga que mediante decreto es posible incorporar un inmueble al demanio público, es inconstitucional que también sea posible desafectarlo por esa misma vía.

IV.- Precedentes En relación con la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico, la Sala ha conocido varias acciones; sin embargo, todas dirigidas contra la facultad estatal de declarar un inmueble de interés histórico arquitectónico. En efecto, en sentencia No. 2345—96, del 17—5—96, se declara sin lugar la acción interpuesta contra la ley No. 5397, ya derogada, en cuanto permitía al Poder Ejecutivo tal declaración. De igual manera, en sentencia No. 1413—98, del 3—3—98, la Sala rechaza la impugnación de esa facultad, contemplada en ese momento —y aún hoy— en el artículo 7 de ley No. 7555, que derogó la mencionada anteriormente. En sentencia No. 440—00, del 12—1—00, nuevamente la Sala, con base en las sentencias citadas, rechaza por el fondo otra acción también presentada contra ese artículo 7. Finalmente, en sentencia No. 2003—3656, del 7—5—03, declara sin lugar otra acción también dirigida contra el artículo 7. De manera reiterada, este Tribunal ha admitido que el interés histórico arquitectónico justifica que se impongan limitaciones a la propiedad de un inmueble y también ha aceptado que una ley faculte al Poder Ejecutivo a imponerlas. Con respecto a la desafectación, la Sala, en cambio, ha externado reparos.

V.- Desafectación de un inmueble La presente acción no cuestiona la facultad de declarar un inmueble de interés histórico arquitectónico, sino, todo lo contrario, la facultad de dejar sin efecto esa declaración. En sentido opuesto a las acciones anteriores, la Asociación Costarricense del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (Icomos de Costa Rica) viene a la Sala a pedir que anule la potestad que el mismo artículo 7 citado concede al Poder Ejecutivo de desafectar un inmueble. Ahora bien, aunque en las acciones citadas no se impugnaba tal facultad, al analizar las particularidades de patrimonio histórico arquitectónico, la Sala se refirió, en sentencia No. 2003—3656, del 7—5—03, al régimen de desafectación, como bien lo hace ver la Procuraduría General de la República en su informe. En lo que interesa dice esa sentencia:

«DEL RÉGIMEN DE DESAFECTACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL.

Es de suma importancia aclarar que aún [sic] cuando la incorporación al patrimonio histórico-arquitectónico de la Nación, y por consiguiente, su afectación o dotación de una función pública, en este caso, su destino para la contemplación y enriquecimiento del patrimonio cultural de la nación, se realiza -generalmente- mediante decreto ejecutivo del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, por cuanto nada impide que se realice mediante Ley de la República; su desafectación, no puede provenir de una normativa de rango reglamentario; de modo que, como parte integrante del medio ambiente, según se explicó anteriormente, requiere hacerse mediante una ley al efecto, previo estudio técnico y objetivo al respecto, en el que se constate que la edificación en cuestión perdió el valor cultural que justificó su afectación, sea, el histórico, el artístico, el científico o el arqueológico, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente. La anterior aclaración, se hace para que tomen nota de ello, en lo que corresponda, las autoridades y funcionarios del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes».

VI.- Conclusión Es innecesario, habida cuenta de los precedentes citados, repasar prolijamente las características y condiciones del derecho a disfrutar de las obras arquitectónicas de valor histórico como parte del derecho al ambiente, protegido en los artículos 50 y 89 de la Constitución Política. Habiéndose ya pronunciado la Sala sobre el régimen de desafectación, y sin que existan motivos para cambiar de criterio, las razones expuestas en la sentencia No. 2003—3656 tienen plena validez y, con base en ellas, se debe acoger la acción planteada. Ahora bien, como en realidad todo el párrafo 7 del Decreto se refiere al supuesto de que el Poder Ejecutivo tenga la

facultad de desafectar un inmueble, se debe anular en su totalidad. En consecuencia, se anula el párrafo 7 del artículo 7 de la Ley No. 7555 (Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica). En virtud del artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, esta sentencia tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha en que entró en vigencia la disposición anulada, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. Entre tales se entenderá que las desafectaciones ya decretas se mantendrán sin cambio alguno.

Por tanto:

Se declara con lugar la acción. En consecuencia, se anula el párrafo 7 del artículo 7 de la Ley No. 7555 (Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica). Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la disposición anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.

Luis Fernando Solano C.
Presidente

Luis Paulino Mora M. Adrián Vargas B.

Gilbert Armijo S. Fernando Cruz C.
José Luis Molina Q. Rosa María Abdelnour G.
Logp/05