

**EXP: 96-000176-177-CA**

**RES: 000397-F-01**

**SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**- San José a las quince horas veinticinco minutos del seis de junio del año dos mil uno.

Proceso ordinario establecido en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, por **FRANCISCO RAMIREZ MARIN**, empresario, vecino de Ciudad Quesada, contra **EL ESTADO**, representado por el Licenciado, Cristóbal Chavarría Matamoros, Procurador Adjunto, demás calidades no indicadas. Figura además como apoderada especial judicial, de la parte actora, Xiomara Rodríguez Aguilar, vecina de San José. Todas las personas físicas son mayores de edad, y con las salvedades hechas casados y abogada.

**RESULTANDO:**

**1º.-** Con base en los hechos y disposiciones legales que citó, el actor estableció demanda ordinaria cuya cuantía se fijó en la suma de nueve millones setecientos ochenta y seis mil setecientos sesenta colones sin céntimos, a fin de que en sentencia se declare: "1.) Que se declare la nulidad de todo lo actuado en el expediente por los señores Alfáro y Quesada en cuanto a la denegación del permiso de explotación de la madera; 2.) Que se condene al Estado al pago del valor de la madera decomisada, cuya estimación consta en autos, más los intereses que dichas sumas hubieran devengado, conforme con el ordenamiento jurídico vigente. Además, solicito se condene al Estado al pago de las costas de este proceso. 3.- Solicito se establezca quienes fueron los funcionarios responsables de la manifiestamente ilegal

actuación que se dio en la resolución del expediente de marras, con el propósito de establecer contra los mismos las acciones correspondientes en fase administrativa, civil y penal que el ordenamiento jurídico otorga, para poder así resarcir el millonario perjuicio que mi poderdante ha sufrido. Lo anterior sustentado en la Ley General de la Administración Pública, que dispone expresamente: Artículo 199.- 1. Será responsable personalmente ante terceros el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, aunque sólo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo. 2. Estará comprendido en tales casos el funcionario que emitiera actos manifiestamente ilegales, y el que los obedeciere de conformidad con esta ley... 4. La calificación de la conducta del servidor para los efectos de este artículo se hará sin perjuicios de la solidaridad de responsabilidades con la Administración frente al ofendido. Artículo 200.- Siempre que se declare la invalidez de los actos administrativos, la autoridad que la resuelva deberá pronunciarse expresamente sobre si la ilegalidad era manifiesta o no, en los términos del artículo 199. 2. En caso afirmativo, deberá iniciar de oficio el procedimiento que corresponda para reducir las responsabilidades consiguientes"... 4.- Solicito se condene al Estado al pago del daño moral subjetivo ...".

**2°.-** El representante del Estado, contestó la acción oponiéndose a las pretensiones de la parte demandante e interpuso las excepciones de legitimatio ad- causam activa, falta de derecho, las previas de acto consentido y la de falta de legitimación ad- procesum, mismas que fueron resueltas interlocutoriamente.

**3°.-** El Juez, Vernor Perera León, en sentencia N° 22-2000 de las 10:00 horas del 17 de enero del 2000, **resolvió:** “Se declara sin lugar la acción. Son ambas costas a cargo de la parte actora.”.

**4°.-** La parte actora apeló y El Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda, integrado por los Jueces, Sonia Ferrero Aymerich, Miriam Anchia Paniagua y Joaquín Villalobos Soto, en sentencia N° 254-2000 dictada a las 15:00 horas del 30 de agosto de 2000, **dispuso:** “Se confirma la sentencia apelada.”.

**5°.-** La Licenciada, Rodríguez Aguilar, en su expresado carácter, formuló recurso de casación ante esta Sala por el fondo. Alega violación de los artículos 10 y 34 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; 131, 133 inciso 1), 136, 173, 214, 330 y 331 de la Ley General de la Administración Pública e indebida aplicación de los artículos 60 y 61 de la derogada Ley Forestal N° 7174; el numeral 80 del derogado Reglamento a la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo N° 19886-MIRENEM, del 27 de agosto de 1990; además de la desaplicación de los artículos 60 y 61 de la derogada Ley Forestal N° 7174 de 28 de junio de 1990 y 80 del derogado Reglamento a la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo N° 19886-MIRENEM del 27 de agosto de 1990; también de los artículos 34 de la Constitución Política.

**6°.-** En los procedimientos se han observado las prescripciones legales.

**Redacta el Magistrado Zeledón Zeledón; y,**

**CONSIDERANDO:**

I. Mediante escritura N° 6 del 3 de mayo de 1993, otorgada ante la Notaria Xiomara Rodríguez Aguilar, Víctor Jiménez Jiménez le vendió a

Francisco Ramírez Marín, el derecho de explotación de la madera de su finca, la cual se encontraba en trámite de inscripción. En diciembre de 1993 se pagaron todos los derechos e impuestos exigidos por ley y la solicitud fue aprobada en todos sus extremos, autorizando la extracción de 115 árboles, para un volumen de 402.49 metros cúbicos de madera, pero durante 1994 no la sacaron. El 2 de marzo de 1995, Víctor Jiménez Jiménez solicitó la renovación del permiso de extracción de madera, para lo cual se le previno aportar un certificado de propiedad de la finca. El 21 de marzo de ese año, Eduardo Guzmán Durán, funcionario de la Dirección General Forestal, inspeccionó la finca y recomendó revalidarlo por el mismo número de árboles y volumen autorizado el año anterior. A las 10 horas del 6 de abril de 1995 fue redactada la resolución N° 634-95 CRFZN, donde se aprobaría el permiso forestal solicitado por Víctor Jiménez Jiménez, no obstante, dicha resolución no fue firmada por el Licenciado Fausto Alfaro Morales y se estampó sobre los folios la leyenda "nulo". Por oficio N° 101-95 OFCCH, del 24 de abril de 1995, Fausto Alfaro Morales le indicó al Agente Fiscal de San Carlos la falta de permiso para la tala de árboles en la finca de Víctor Jiménez Jiménez, interponiéndose denuncia por tala ilegal de madera ante la Agencia Fiscal de San Carlos, por parte de Carlos Quesada León. En junio de 1995, Francisco Ramírez Marín interpuso incidente de nulidad ante el Jefe de la Oficina Regional Forestal de la Región Huetar Norte, con el fin de alegar a la Administración, cuales habían sido las irregularidades en la tramitación de su caso. Dicha solicitud fue rechazada por el Director General Forestal, fundamentándose en la falta de legitimidad de Francisco Ramírez Marín mediante resolución N° 081-95 DGF.

Contra esa resolución el señor Ramírez Marín interpuso recurso de revocatoria con apelación en subsidio, el cual fue declarado inadmisibile por extemporáneo.

**II.** La parte actora solicitó declarar la nulidad de todo lo actuado por parte de los señores Alfaro y Quesada, funcionarios de la Dirección General Forestal y de la Fiscalía de San Carlos respectivamente, relativo a la denegatoria del permiso de explotación maderera. Solicitó también condenar al Estado a pagar el valor de la madera decomisada más los intereses, las costas del proceso y el daño moral consistente en el sufrimiento personal y de su familia por la incertidumbre de dejar de recibir la suma de su sustento diario. El daño moral subjetivo lo valoró en ¢500.000. Pidió establecer quienes fueron los responsables de la actuación dada en el expediente de marras con el fin de entablar las acciones en sede administrativa, civil y penal otorgadas por el ordenamiento jurídico y, con ello, resarcir el perjuicio económico sufrido.

**III.** El Juzgado declaró sin lugar la demanda y condenó a la parte actora al pago de las costas del proceso. El Tribunal la confirmó.

**IV.** El recurso lo plantea la parte actora. Interpone tres reproches por el fondo por violación directa de ley. En el primero, basándose en el artículo 595 inciso 1) del Código Procesal Civil alega violación de los artículos 10 y 34 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 131, 133 inciso 1), 136, 173 y 214 de la Ley General de la Administración Pública e indebida aplicación de los artículos 60 y 61 de la derogada Ley Forestal N°7174 y el numeral 80 del derogado Reglamento a la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo N°19886-MIRENEM, del 27 de agosto de 1990. Lo anterior porque la Administración debió seguir los procedimientos señalados en nuestro ordenamiento para anular el acto de otorgamiento de la renovación del permiso

de explotación maderera, y no simplemente poner la leyenda "NULO" en el documento. En el segundo motivo alega violación de la doctrina de los actos propios de la administración, consecuentemente alega desaplicación por parte del Tribunal de alzada de los artículos 60 y 61 de la derogada Ley Forestal N°7174 de 28 de junio de 1990 y el artículo 80 del derogado Reglamento a la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo N°19886-MIRENEM del 27 de agosto de 1990, pues en su caso, la Administración no siguió el procedimiento administrativo correspondiente para dejar sin efecto su derecho subjetivo. En el tercer motivo alega violación del artículo 34 de la Constitución Política, de los artículos 10 y 34 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de los numerales 330 y 331 de la Ley General de la Administración Pública porque regulan el silencio positivo, el cual emerge cuando la Administración no resuelve la pretensión del administrado en el plazo de un mes luego de presentada la solicitud con todos los requisitos de una autorización, licencia o permiso, no pudiéndose luego dictar acto denegatorio del derecho acaecido por la inercia misma de la Administración. El Tribunal, consideró acertado el procedimiento de la Administración, no exigió la utilización del procedimiento de nulidad ni haber tenido un motivo válido para dejar sin efecto la renovación del permiso solicitado por el actor. En su caso, cuando se solicitó la renovación del permiso, 2 de marzo de 1995, la normativa vigente permitía la aplicación del silencio positivo, pues no fue sino hasta el 13 de febrero de 1996, mediante la Ley Forestal N°7575, cuando se prohibió la aplicación del instituto del silencio positivo en materia de recursos naturales. Considera, la actuación del Tribunal, contraria a la Constitución Política, por cuanto retrotrayó los alcances de la Ley Forestal N°7575 a un año antes de haber entrado en vigencia. Argumenta

también la inaplicación al caso concreto de la sentencia N°2954-94 de la Sala Constitucional, donde se explica, en materia de explotación de bosques naturales no opera el silencio positivo, pues la extracción del actor se llevó a cabo en potreros y fincas privadas y no en bosques naturales. Además, en la derogada Ley Forestal y en la actual, se diferencia entre el recurso forestal en terrenos del Estado y demás organismos de la Administración Pública y del recurso forestal en terrenos de propiedad privada. Por ello considera, la sentencia de la Sala Constitucional, de aplicación para el primer supuesto y no para el segundo. Por otra parte, tampoco considera atinada la utilización por parte del Tribunal de las sentencias N° 2233-93 y N° 6836-93 de la Sala Constitucional como fundamento para declarar sin lugar la demanda, porque la explotación realizada por el actor no fue ni indiscriminada ni irracional. Finalmente, el voto N° 6332-94 dictado por la Sala Constitucional, suprimió el silencio positivo en la recolecta de lapas rojas, el cual, considera el recurrente, es claro no viene al caso, porque el actor nunca pretendió tal recolecta.

V. Conviene resolver en primer lugar el tercer reproche, pues de él se derivan consecuencias para los demás agravios. Es menester aclarar en este punto si en la especie existió o no silencio positivo, aplicando la normativa vigente al momento del hecho. En razón de ello conviene recordar la jurisprudencia de la Sala Constitucional consagrada en la sentencia N° 2954 dictada a las 9 horas con 9 minutos del 17 de junio de 1994, en este aspecto: "I°.- Contrario a lo que afirman los recurrentes, sí media un interés público calificado que imposibilita la eficacia del silencio positivo que se alega a su favor, pues la aprobación solicitada, según se desprende del propio libelo de interposición, lo es para la explotación de "Bosques Naturales" los que se

encuentran protegidos por nuestra legislación, habida cuenta de la importancia que ellos tienen para la colectividad. En efecto, la explotación irracional de tales recursos naturales implica un perjuicio irreparable no sólo para los vecinos del lugar sino que también para toda la ciudadanía, en razón del impacto ambiental negativo que una explotación no controlada de ellos puede ocasionar, de manera que, no es posible alegar que la aprobación pretendida haya operado positivamente, aún cuando los recurrentes estimen que el plan propuesto cumplía con los requisitos legales exigidos, cumplimiento que, en todo caso, no corresponde ser constatado en esta vía, pues afirmar lo contrario implica la revisión de los criterios técnicos empleados por el Ministerio recurrido para el bastaneo de tal cumplimiento, procedimiento que, como se dijo, resulta ajeno a esta jurisdicción.”. Por otra parte, en otro caso similar, reiterando la línea jurisprudencial, mediante sentencia N° 2233 la Sala Constitucional, a las 9 horas 36 minutos del 28 de mayo de 1993, resolvió: “I. El presente amparo pretende la tutela del bien jurídico recurso forestal, lo que en último término significa la protección y preservación de la integridad del medio ambiente natural, que existe en el sitio donde se ha trazado el camino que es causa del problema. Ante la interrogante de si es ese bien jurídico, en todo su dimensión, significación y relación, un valor constitucional o derecho fundamental, la respuesta es indudablemente, positiva. Mucho se habla hoy en día de la necesidad vital para el hombre -como género- y de la obligación consecuente, de esa protección y preservación, y esto constituye una actitud de carácter mundial, de la cual nuestro país no está exento, lo que se demuestra por el interés evidente de Costa Rica de participar en los foros internacionales donde se discute el tema ecológico. Pero tal conducta de nuestro pueblo no sólo se manifiesta de esa

manera, porque internamente, lo que es primordial, también hemos actuado promulgando leyes cuyo fin tiende a esa protección.”.

**VI.** Esta Sala, en fallos anteriores había sostenido la tesis de la inexistencia del silencio positivo en materia forestal. Porque se trata de un bien jurídico tutelado por la Constitución Política. Luego siendo respetuosos de la jurisprudencia vinculante erga omnes de la Sala Constitucional, según el artículo 13 de su Ley constitutiva, no se aplica el silencio positivo en materia forestal. Con ello no se cae en el error de aplicar retroactivamente una ley, sino más bien en proteger y tutelar ese bien jurídico. Esta jurisprudencia tiene una jerarquía normativa propia de la norma interpretada, sea la Constitución. En razón de ello no se está en presencia de una aplicación retroactiva de la nueva Ley Forestal, la cual instituye la inaplicabilidad del silencio positivo en esa materia, sino de la aplicación de una fuente normativa superior.

**VII.** En este caso evidentemente no operó el silencio positivo pues, como se viene indicando, se trataba de una materia de gran trascendencia para la humanidad. Pero además, la Administración tampoco otorgó derechos subjetivos a favor del recurrente, porque al no haber sido firmada la resolución de las 10 horas del 6 de abril de 1995, N° 634-95 CRFZN, en la cual se hubiere aprobado lo solicitado, por el funcionario competente no surgió a la vida jurídica ningún acto generador de derechos a favor del administrado. En consecuencia, este reproche debe ser rechazado.

**VIII.** En cuanto al primer y segundo motivos de casación del recurrente, donde alega falta de aplicación de los mecanismos procesales para dejar sin efecto el pretendido otorgamiento de la renovación del permiso de explotación maderera a través del silencio positivo e irrespeto a la doctrina de

los actos propios, cabe indicar, en primer término la existencia de los numerales 135 y 173 de la Ley General de la Administración Pública, así como la definición de esta Sala del llamado proceso contencioso de lesividad, "... , por medio del llamado proceso contencioso de lesividad, la Administración puede impugnar un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo, cuando se considere lesivo a los intereses públicos, según resolución fundada del órgano superior jerárquico de la administración que lo dictó." ( Sentencia N° 17 de las 16 horas del 13 de febrero de 1998). En este caso ello no procede pues no medio ningún acto administrativo, pues la administración no podía solicitar la anulación de acto alguno dictado por ella misma, considerado lesivo a los intereses públicos, pues más bien por su silencio y falta de resolución, o sea, por no haber otorgado ni tácita ni expresamente un derecho a favor del accionante, el actor supuso haber derivado ciertos derechos. Debido a la inexistencia de ese acto administrativo, no cabe la aplicación del mecanismo de la lesividad o de la nulidad absoluta, evidente y manifiesta, según sea la situación, razón por la cual tampoco se configuran los reproches alegados en esta instancia.

**IX.** En virtud de todo lo expuesto procede declarar sin lugar el recurso e imponer sus costas a cargo de quien lo interpuso.

**Por tanto:**

Se declara sin lugar el recurso. Son sus costas a cargo de quien lo interpuso.

**Rodrigo Montenegro Trejos**

**Ricardo Zeledón Zeledón**

**Luis Gmo. Rivas Loáiciga**

**Román Solís Zelaya**

gdc.-

**Anabelle León Feoli**