

LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO (PNE) Y LA OCUPACIÓN IRREGULAR DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE (ZMT)

Ponencia presentada en el Congreso de Derecho Notarial y Ambiente, Colegio de Abogados, agosto del 2013

M.Sc. Jorge Cabrera Medaglia¹

A. Consideraciones generales del PNE.

La Ley Orgánica del Ambiente solo enuncia el deber del Estado de conservar, proteger y administrar el recurso forestal y remite a la Ley Forestal lo relativo a la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de estos recursos, garantizando su uso sostenible, así como la generación de empleo y el mejoramiento del nivel de vida de los grupos sociales directamente relacionados con las actividades silviculturales.

La Ley Forestal, No 7575 del 5 de febrero de 1996, establece en su artículo 1 como función esencial y prioritaria del Estado velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales, y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de

los recursos naturales renovables. Además, velará por la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural, mediante su efectiva incorporación a las actividades silviculturales.

La Ley define al bosque de forma poco apropiada, pues deja por fuera ecosistemas que no calzan en este concepto. El bosque se define como el ecosistema nativo o autóctono, intervenido o no, regenerado por sucesión natural u otras técnicas forestales, que ocupa una superficie de dos o más hectáreas, caracterizada por la presencia de árboles maduros de diferentes edades, especies y porte variado, con uno o más doseles que cubran más del setenta por ciento (70%) de esa superficie y donde existan más de sesenta árboles por hectárea de quince o más centímetros de diámetro medido a la altura del pecho (DAP).² Algunos elementos incluidos en la definición, como el relativo a los árboles maduros, no se encuentran claramente conceptualizados en el ordenamiento jurídico nacional.

1 Profesor de derecho ambiental (maestría y licenciatura), Universidad de Costa Rica.

2 Sin embargo, para efectos del Convenio Marco de Cambio Climático, se ha utilizado una definición diferente de bosque: aquel que cumple con los parámetros de cobertura de copa (30%); área de parche forestal (1 hectárea) y altura de los árboles en sitio (5m). Resolución del SINAC R-174 publicada en La Gaceta del 14 de junio del 2005.

La aplicación de la Ley Forestal corresponde al Ministerio de Ambiente y Energía por medio de la Administración Forestal del Estado (AFE). Actualmente, las funciones de la administración forestal se llevan a cabo por medio del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. El patrimonio natural del Estado está constituido por los bosques y terrenos forestales³ de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio⁴(art. 13).

Los terrenos forestales y bosques que constituyen el patrimonio natural del Estado no pueden ser embargados, ni vendidos; su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado para recuperarlos es imprescriptible, es decir no tiene plazo para ser ejercida. En consecuencia, no pueden inscribirse en el Registro Público por particulares mediante el procedimiento llamado información posesoria y tanto la invasión como la ocupación de ellos será sancionada conforme a lo dispuesto en esta ley.

De acuerdo a este artículo en el patrimonio natural del Estado el Estado podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, una vez aprobadas por el Ministro del Ambiente y

Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental.

Por medio del Decreto No 31750-MINAE⁵ se pretendió, mediante la regulación del ecoturismo, permitir la corta de árboles en zonas boscosas ubicadas en la zona marítimo terrestre, previo el cumplimiento de determinados requisitos (plan regulador, viabilidad ambiental de la SETENA, etc). Adicionalmente, el citado Decreto afirma la competencia de las Municipalidades para dar concesiones en dichas zonas. Cabe reiterar que la legislación forestal vigente (Ley No 7575) prohíbe en su artículo 1 las labores de corta y aprovechamiento en el Patrimonio Natural del Estado (constituido entre otros por los bosques) permitiendo labores de investigación, capacitación y ecoturismo (art 18). Debido a tales restricciones, el MINAE utilizando la figura del ecoturismo, posibilita, mediante el citado decreto, la corta de árboles en el Patrimonio Natural del Estado. De esta manera, se pretendió autorizar la corta de árboles en el caso de proyectos ecoturísticos, tal y como los define el decreto en su artículo 2⁶.

La Procuraduría concretamente respondió una consulta efectuada por el MINAE (C-297-2004 de octubre del 2004) de la siguiente manera:

“ Al ser la zona marítimo terrestre de carácter demanial, si en ella existe bosque o es terreno de aptitud forestal, por Ley pasará en forma automática, a formar parte del Patrimonio

3 Profesor de derecho ambiental (maestría y licenciatura), Universidad de Costa Rica.

4 Lo anterior ha sido declarado así por votos 2003 08742, 5399-93, de las dieciséis horas treinta y nueve minutos del veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y tres, entre otros.

5 La sentencia No. 16975-08 de la SC, declara con lugar acciones de inconstitucionalidad acumuladas y anula el Decreto Ejecutivo No. 31750-MINAE-TUR de 30 de marzo de 2004.

6 Los alcances de la expresión ecoturismo ya habían sido delineados en una consulta realizada a la Procuraduría, no vinculada directamente con el decreto 31750, No C-339-2004 de noviembre del 2004.

Natural del Estado y su administración le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Energía, quedando excluida de la aplicación de la Ley 6043. Cuya consecuencia práctica, es que las Municipalidades no pueden legalmente otorgar concesiones sobre bosques o terrenos forestales de la zona marítimo que integran el patrimonio natural del Estado, sin poderlo administrar tampoco.“

Al respecto la Contraloría General de la República ha indicado (Informe No. DFOE-SM-3-2007 del 16 de febrero, 2007)

“ Los aspectos comentados en el presente informe, evidencian que la Municipalidad de Aguirre se extralimitó en las potestades que le confiere la Ley sobre la zona marítimo terrestre, por cuanto aprobó y publicó el Plan Regulador de Playa Pará para su desarrollo turístico, clasificada como zona boscosa por el MINAE, sin solicitar su delimitación para que fuese respetada y reservada como patrimonio nacional, por lo que se incumplió con los artículos 73 de dicha ley y 13, 14 y 15 de la Ley Forestal. Con la aprobación de ese plan, las áreas boscosas que le corresponde administrar al MINAE, corren el riesgo de ser objeto de ocupación por privados con la posible alteración irreversible del ecosistema natural, pues a la Municipalidad se han presentado a la fecha, 22 solicitudes de concesión en esa playa.

Ese plan regulador también fue aprobado por el INVU y el ICT. A pesar de que posterior a la aprobación, el ICT se percató que esa zona era boscosa y tuvo la intención de revocar lo acordado, a la fecha del presente informe no se ha dado tal acción, con el consecuente incumplimiento de uno de los propósitos que establece la Ley sobre la ZMT, de garantizar

el correcto uso de la zonas costeras conforme el marco regulador vigente. Esto pone de manifiesto las débiles acciones de control que ejercieron el Gobierno Local de Aguirre así como el INVU y el ICT sobre esa playa, consintiendo el desarrollo turístico en zonas que por disposición legal son patrimonio nacional que no puede permutarse, cederse, enajenarse, de ninguna manera, ni dar en arrendamiento, sin que antes haya sido clasificado por el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE).”

De esta manera se obliga al Concejo Municipal de Aguirre, al Director de Urbanismo del Instituto Nacional de Urbanismos y al Instituto Costarricense de Turismo a dejar sin efecto la aprobación un Plan Regulador por cuanto según el MINAE dicho terreno es una zona boscosa y por consiguiente pertenece al Patrimonio Natural del Estado, según los artículos 13, 14, 15 de la Ley Forestal No. 7575 y al artículo 73 de la Ley sobre la ZMT y su Reglamento. Al Ministerio de Ambiente se le ordena proceder a demarcar la zona boscosa y su correspondiente inscripción como finca a su nombre mediante la ayuda de la Procuraduría.”⁷

El Dictamen C-297-2004 contiene varias conclusiones de interés:

“El Patrimonio Natural del Estado es aplicable a todos los bienes nacionales donde haya recursos naturales forestales (SALA CONSTITUCIONAL, voto 4587-97, considerando IV).

Los bosques y terrenos forestales ubicados en la zona marítimo terrestre, dentro de las áreas inalienables, de titularidad estatal, constituyen bienes integrantes del

7 El Informe No. DFOE-SM-119-2007 de Diciembre del 2007, va aún más allá, pues obliga a la Municipalidad de La Cruz a iniciar un proceso de lesividad contra el plan regulador de Punta Castilla-aprobado en el 2002- y las concesiones otorgadas a particulares, debido a que los terrenos son boscosos o de aptitud forestal.

Patrimonio Natural del Estado, en virtud de la afectación inmediata, sin concurrencia de la Administración, que hace la Ley Forestal (arts.13 y 14), e invalida los actos administrativos de enajenación o aplicación a otros usos (SALA CONSTITUCIONAL, voto 3789-92).

Como la demanialidad es obra del legislador y se proyecta sobre la categoría de bienes descritos en el citado artículo 13, la clasificación a que alude el numeral 15 ibid es un acto de constatación o corroboración protectora, para impedir la salida anómala de los inmuebles forestales o boscosos del Patrimonio Natural del Estado. El término "quedarán" que emplea ha de entenderse como sinónimo de "permanecerán", "se mantendrán incorporados".

Bajo la normativa actual se impone una interpretación sistemática y armónica de los artículos 1° de la Ley 6043 (sobre la Zona Marítimo Terrestre) con el 13, 14 y 15 de la Ley 7575 (Ley Forestal), y de estos entre sí. La Ley Forestal opera un cambio de destino, usos o aprovechamiento, traslado de competencia para la administración, planificación, conservación y protección de los bienes.

Las Municipalidades están inhibidas para otorgar concesiones sobre los bosques o terrenos forestales de la zona marítimo terrestre que integran el Patrimonio Natural del Estado y no administran.

Las áreas silvestres protegidas del Patrimonio Natural del Estado ubicadas en la zona marítimo terrestre, están excluidas de la aplicación de la Ley 6043, por expresa disposición de su artículo 73, y se rigen por la legislación respectiva". (Opinión Jurídica O. J.-014-2004)"

De esta forma, el PNE lo integran dos componentes importantes⁸:

- a) Las Áreas Silvestres Protegidas, cualquiera sea su categoría de manejo, declaradas por Ley o Decreto Ejecutivo: reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales y monumentos naturales (Ley Forestal 7575, artículo. 1°, párrafo. 2°, 3° inciso i; Ley Orgánica del Ambiente 7554, artículo 32; Ley de Biodiversidad N° 7788, artículos. 22 y siguientes. y 58; Ley del Servicio de Parques Nacionales N° 6084, artículo 3° incisos d y f, en relación con la Ley Orgánica del MINAE N° 7152 y su Reglamento; Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317, artículo 82, inciso a).
- b) Los demás bosques y terrenos forestales o de aptitud forestal del Estado e instituciones públicas (artículo 13 de la Ley Forestal), que tienen una afectación legal inmediata. Para la zona marítimo terrestre, la misma Ley 6043 (artículo 73) excluye de su ámbito las Áreas Silvestres Protegidas y las sujetas a su propia legislación.

El resto de áreas boscosas y terrenos de aptitud forestal de los litorales están también bajo la administración del Ministerio del Ambiente y Energía y se rigen por su normativa específica (Ley Forestal, artículo 13 y concordantes) y el Voto de la Sala Constitucional 4587-97#

Finalmente, el Voto 16938-2011 dispuso que todos los humedales forman parte del PNE al concluir que : “

8 Véase el Voto de la Sala Constitucional 16975-2008 sobre el alcance del PNE.

“El Patrimonio Natural del Estado es un bien jurídico, definido e individualizado en nuestro ordenamiento jurídico, cuyos terrenos que lo conforman según la legislación ambiental, no necesitan de una declaratoria de área silvestre protegida para ser objeto de protección por parte de la Administración. Lo anterior no obsta la obligación de la Administración competente de darles las clasificaciones que científica y técnicamente correspondan, para su debida protección y preservación como áreas silvestres protegidas. Esto es materia de interés público y nacional que urge y no puede quedarse indefinidamente sin resolver. Con base en lo expuesto se declara inconstitucional del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 35803-MINAET la frase *"son aquellos que cuenten con una declaratoria de Área Silvestre Protegida"*; en adición, para que la norma preserve su sentido se elimina la conjunción *"que"*, luego de la palabra *"continentales"*. También se declara inconstitucional del artículo 3 del Decreto supracitado la frase *"son aquellos que cuenten con una declaratoria como Área Silvestre Protegida"*; en adición, para que la norma preserve su sentido también se elimina la conjunción *"que"*, luego de la palabra *"marinos"*. De esta manera se preserva la voluntad del Poder Ejecutivo en el sentido que los citados humedales forman parte del Patrimonio Natural del Estado. En relación con el ordinal 3° se deja la frase “los cuales serán administrados por el MINAET a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación”, porque todos los ecosistemas de humedales marinos son áreas inalienables de la zona marítimo terrestre, de dominio público y bienes de la nación, por lo que solo pueden ser administrados por el Estado a través de los órganos que indique la ley.

Por consiguiente, los artículos supracitados deberán leerse de la siguiente forma:

“Artículo 2°- Ecosistemas de Humedales Continentales. Los ecosistemas de humedales continentales forman parte del Patrimonio Natural del Estado”.

“Artículo 3°- Ecosistemas de Humedales Marinos. Los ecosistemas de humedales marinos forman parte del Patrimonio Natural del Estado, los cuales serán administrados por el MINAET a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación”.

Actualmente, el decreto No 35868-MINAET define los términos de ecoturismo, capacitación e investigación y especifica los tipos de acciones que pueden desarrollarse en el PNE fuera o dentro de ASP, así como los procedimientos para obtener los respectivos permisos de uso.

Sobre la clasificación del bosque o terrenos forestales.

El Decreto Ejecutivo N° 32781, declara de interés público la labor de definición del Ministerio del Ambiente y Energía de las áreas de bosque y terrenos de aptitud forestal dentro de la zona marítimo terrestre. **Por su parte, el Decreto No. 36786-MINAET, Manual** para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la zona marítimo-terrestre en Costa Rica, publicado en La Gaceta del 11 de noviembre del 2011⁹, tiene por objetivos identificar dentro de la ZMT aquellos terrenos que clasifiquen como bosques y reservas nacionales para certificarlos e incorporarlos al Patrimonio Natural del Estado; delimitar los terrenos de humedales y definir cuáles de

9 El Manual deroga al decreto anterior que regulaba esta temática e incluye nuevamente (lo que ocurría con el 34295-MINAET del 29 de enero del 2008 primero que normó esta materia) , los terrenos de aptitud forestal como parte de las Unidades a clasificar.

ellos conformar el PNE y delimitar las áreas de protección establecidas en el artículo 33 de la Ley Forestal (art I).

La categorización de los terrenos dentro de la Zona Marítimo-Terrestre corresponderá a las Áreas de Conservación (AC) del SINAC y a profesionales privados debidamente acreditados por los Colegios Profesionales respectivos para que realicen la respectiva clasificación. La validez de los documentos de clasificación emitidos por profesionales privados quedará sujeta a la aprobación que emita el AC respectiva. A las AC con jurisdicción en la ZMT es competará además, la verificación, fiscalización, deslinde y certificación de tierras del PNE y zonas de protección (artículo III). A nivel de la Dirección Ejecutiva del SINAC, la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Cuencas apoya a las AC en lo relativo a la delimitación y gestión del PNE.

La ubicación y delimitación de las áreas del Patrimonio Natural del Estado dentro de la Zona Marítimo Terrestre, debe realizarse como parte del proceso de aprobación del Plan Regulador Costero (PRC), definido por la Ley 6043. El Plan Regulador Costero debe indicar clara y expresamente, las áreas del Patrimonio Natural del Estado para no contabilizarlas en el área total a concesionar y excluirlos de los planos de catastro que forman parte del expediente de concesión.

Para efectos del Manual se consideran en la clasificación las siguientes unidades (V):

- 1) Bosques
- 2) Humedales (manglares, esteros, rías,

marismas, lagunas costeras, pantanos, bosques anegados, salitrales y/o yolillales).

- 3) Áreas de protección (ríos, quebradas, nacientes, pozos, entre otros).

El Manual regula con detalle el procedimiento general para la clasificación en su artículo VI; el procedimiento para la definición de bosque (artículo VII¹⁰); para la definición de terrenos de aptitud forestal (artículo VII); y para humedales (artículo IX) y para las áreas de protección (artículo X). También el proceso de elaboración de las certificaciones (artículo XI) y del Registro y control de las mismas (ante el Registro Inmobiliaria) (artículo XII).

Respecto a los criterios técnicos para la identificación, clasificación y conservación de los humedales existe el decreto No. 35803-MINAET publicado en La Gaceta del 16 de abril del 2010. El decreto tiene por objetivo que los ecosistemas de humedal estén o no creados por decreto o ley, independientemente de quién sea su propietario, deberán ser protegidos y conservados. El MINAET a través del SINAC deberá velar por su conservación. Sin embargo, solo los humedales que estén constituidos dentro del PNE deben ser administrados por el SINAC (artículo 1). El decreto aclara adecuadamente que los humedales continentales o marinos que forman parte del PNE son aquellos que cuenten con declaratoria de Area Silvestre Protegida (artículos 2 y 3). Los artículos 6, 7 y 8 establecen los criterios y características técnicas y científicas para la identificación y clasificación de los humedales. Cada AC deberá asignar a un profesional en

10 En setiembre del 2011 (decreto No. 36818-MINAET publicado en La Gaceta del 11 de noviembre del 2011), se oficializaron los mapas de cobertura boscosa de los años 2000 y 2005 que debe ser utilizados en la toma de decisiones relacionadas con los procesos de planificación, clasificaciones del uso de la tierra, trámite de corta y aprovechamiento forestal, desarrollos agropecuarios, construcciones de infraestructura, entre otros (artículo 1).

Recursos Naturales quien atenderá los temas relacionados con los ecosistemas de humedal (artículo 9).

Sobre la gestión del MINAE respecto a los humedales, el Informe de la Contraloría DFOE-PGAA-59-2008 de diciembre del 2008 indica:

“Aunado a lo anterior, cabe indicar que la propuesta de decreto acerca de los humedales se aparta de lo estipulado en los artículos 2 al 4 de la Convención de RAMSAR (COR), de acatamiento obligatorio para las autoridades públicas costarricenses desde 1991, y que obligan al MINAET a poner freno a las progresivas intrusiones sobre las áreas silvestres protegidas y las zonas húmedas, a fin de impedir su pérdida o deterioro.

Sobre el particular, es interés de esta Contraloría General resaltar la afectación negativa que podría implicar en la conservación y protección del ambiente, las actuaciones señaladas, y en particular el caso de los humedales que estando o no declarados oficialmente, tienen regulaciones especiales tanto nacionales como internacionales que las autoridades públicas están obligadas a respetar.

Asimismo, el artículo 41 de la Ley antes citada señala que los humedales y su conservación son de interés público, por ser de uso múltiple, estén o no estén protegidos por las leyes que rigen la materia ambiental. Sin embargo, desde 1998 el entonces MINAE reconoció la ausencia de reglamentación específica y de protección efectiva para esas

áreas¹¹, así como la carencia de instrumentos de planificación conjunta y de acciones concretas para reducir su vulnerabilidad ante acciones antrópicas, las cuales se siguen presentando en muchos lugares, como se demuestra en los documentos revisados en este estudio¹². Esta situación incrementa el riesgo de pérdida irreversible de la biodiversidad (flora y fauna) y del hábitat de muchas especies que solo viven en los humedales.

En consecuencia, resulta evidente la débil gestión del MINAET pese a que tanto esta Contraloría General como organismos internacionales han indicado en años precedentes la obligación institucional de supervisar, administrar y proteger los humedales, estén estos o no incluidos dentro de las ASP¹³.

De los resultados expuestos en los puntos anteriores, se concluye que el SINAC no cuenta con procedimientos formales para la emisión de políticas institucionales, ni con un marco orientador amplio y actualizado para la administración de las áreas silvestres protegidas, en sus diferentes categorías de manejo, lo cual le impide ser eficiente en el logro de los objetivos, principalmente en la gestión de las áreas silvestres protegidas costeras, que están siendo impactadas por el desarrollo inmobiliario y turístico de esas zonas, poniendo en riesgo la conservación y protección de los recursos naturales que ahí se encuentran y que son Patrimonio Natural del Estado. De igual forma, el MINAET no

11 Ver el Inventario Nacional de Humedales de 1998, el oficio SINAC-DG-GASP-331-07.

12 Ver entre otros, los casos señalados con los oficios SINAC-DG-GASP-331-07, SINAC-DS-GASP-249-05, SINAC-DS-GASP-22-04, SINAC-DS-GASP-066-04, SINAC-DS-GASP-441-03, SINAC-DS-GASP-440-03, SINAC-DS-GASP-439-03.

13 Ver informe de la Contraloría General No. DFOE-AM-11/2004, e informes de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

ha sido efectivo en la vigilancia de las áreas silvestres protegidas costeras y ha actuado en contravención del ordenamiento jurídico, al permitir que particulares eventualmente se aprovechen de dichas zonas para beneficio propio, concediendo permisos de uso y promoviendo la desafectación de algunas áreas silvestres, sin contar con los estudios técnico científicos necesarios, en contra incluso de criterios emitidos por sus unidades técnicas, e invadiendo potestades reservadas para el poder legislativo; todo ello en detrimento de la conservación y protección del ambiente y de la satisfacción del interés público.”

Sobre los permisos de uso

Una de las formas autorizadas para realizar actos sencillos en el PNE (y en otros bienes de dominio público como la ZMT) lo constituyen los permisos de uso.

Los Permisos de Uso. Es entendido como un acto jurídico dictado unilateralmente por la Administración Pública, que permite a un particular el uso en precario del dominio público¹⁴.

El permiso de uso presenta las siguientes características:

1.- El permiso de uso es a título precario, es un acto de tolerancia administrativa, es decir no crean derechos adquiridos a favor del beneficiario del permiso o permisionario.

2.-La anterior característica conlleva a que la Administración, en cualquier momento pueda revocarlo, acorde con los principios el artículo 154 de la Ley General de la

Administración Pública por razones de oportunidad y conveniencia y no genera cobro indemnizatorio a favor del perjudicado.

3.-Los motivos de esa revocación pueden ser: a.- necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien; b.- razones de interés general; c.- razones de seguridad; d.- razones de higiene; e.- razones de estética; f.- construcción de obra pública.

4.-Si hay contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública.

Los permisos de uso no pueden ser cedidos o traspasados, sin el visto bueno de la Administración Pública y se acepta que el beneficiario cancele algún tipo de canon o contribución monetaria

Ha sido una figura utilizada por los gobiernos locales para permitir el uso de los particulares de la zona restringida de la zona marítimo terrestre, cuando no existe un plan regulador, que solamente permiten actos sencillos o menores (por lo que no debe permitirse la construcción de edificaciones de carácter permanente, solamente obras menores que permitan su rápida y fácil remoción, artículo 19 de la Ley 6043).¹⁵

Como de indicó anteriormente, según el reglamento 35868-MINAET:

“En los terrenos previamente declarados como Patrimonio Natural del Estado, tanto dentro de las Áreas Silvestres Protegidas como fuera de ellas, sólo se permitirá realizar actividades de capacitación, ecoturismo e investigación, estas actividades estarán sujetas a lo establecido en el plan de

14 Procuraduría General de la Republica C 072-97, C-100-95, C-011-2005.

15 En algunos casos las Municipalidades han procedido a reglamentar el otorgamiento de los mismos, por ejemplo, véase el reciente Procedimiento para Otorgar Uso del Suelo en la Zona Marítimo-Terrestre del Cantón de Osa, publicado en La Gaceta del 5 de abril del 2010.

manejo del Área Silvestre Protegida y otras regulaciones establecidas en la presente normativa, de la siguiente manera:

A- Dentro de las Áreas Silvestres Protegidas

En el caso de las Áreas Silvestres Protegidas a excepción de los Parques Nacionales y las Reservas Biológicas, las actividades de ecoturismo se podrán realizar única y exclusivamente en las zonas establecidas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), de conformidad con la zonificación de cada Área Silvestre Protegida.

B- Fuera de las Áreas Silvestres Protegidas

En los terrenos del Patrimonio Natural del Estado, que se ubiquen fuera de las Áreas Silvestres Protegidas se permite desarrollar todas las actividades establecidas en el artículo 18 de la Ley Forestal. A continuación se detalla el tipo de actividad permitida según cada categoría:

Las actividades de ecoturismo que se pueden desarrollar son las siguientes:

- a. Senderos o caminos rústicos.
- b. Áreas para acampar.
- c. Miradores.
- d. Canopy.
- e. Ascensión a un árbol que sirva de mirador (plataformas de observación en árboles, siempre que el árbol no sea el nicho de crianza o cueva de alguna especie).

- f. Puentes colgantes.
- g. Rapel.
- h. Áreas para descanso.
- i. Áreas para almuerzo.
- j. Kayak, canotaje.
- k. Ciclismo recreativo.
- l. Pesca (esta actividad no podrá realizarse dentro de los Parques Nacionales y Reservas Biológicas, ni dentro de los humedales que se encuentren dentro de estas categorías).
- m. Otras compatibles con el ambiente y los objetivos de este decreto.
- n. Albergues.

Las actividades de investigación que se pueden desarrollar son las siguientes:

- a) Miradores para observación de especies silvestres o para control y protección. (única y exclusivamente con fines científicos).
- b) Senderos (única y exclusivamente con fines científicos).
- c) Instalación de trampas cámara.
- d) Recolección de muestras de biodiversidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de la Biodiversidad N° 7788 y su reglamento.
- e) Restauración, mejoramiento y/o rehabilitación de humedales y otros ecosistemas.

- f) Otras relacionadas y debidamente autorizadas.

Para realizar actividades de capacitación se pueden desarrollar son las siguientes:

- a) Giras demostrativas.
- b) Aulas ecológicas.
- c) Programas de educación ambiental.
- d) Otras relacionadas y debidamente autorizadas.

El SINAC concederá permisos de uso dentro del Patrimonio Natural del Estado cuyas actividades deberán ser autorizadas por el Director o Directora del Área de Conservación correspondiente. Todo permiso de uso aprobado o denegado será a través de una resolución administrativa debidamente fundamentada. Dicho permiso no podrá ser cedido, traspasado o donado, será otorgado en condición precaria, y por ende no implica derecho alguno de propiedad sobre el terreno, y podrá ser revocado cuando el Estado así lo determine por razones de conveniencia, de oportunidad o de interés público, de conformidad con el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227.

El plazo de vigencia de los permisos de uso otorgados será de cinco años, y podrá ser superior a dicho plazo cuando legal y técnicamente ha sido justificado por el solicitante y aprobado por el Área de Conservación respectiva, la necesidad del plazo para su ejecución, mismo que no podrá superar los 10 años. En todos los casos, y con seis meses de antelación al vencimiento del permiso, el Área de Conservación respectiva comunicará al interesado el vencimiento de su permiso de uso, para tal efecto el interesado deberá de solicitar la respectiva prórroga por escrito y haciendo constancia de ello en el expediente administrativo, bajo el apercibimiento de que la omisión implicará

la caducidad automática del permiso de uso. Las prórrogas podrán darse en forma consecutivas. Una vez vencido el permiso de uso, y no medie solicitud de prórroga, el mismo no tendrá validez alguna para el administrado, teniendo la obligación de gestionarlo nuevamente, con el respectivo cumplimiento de los requisitos dados por ley y reglamento.

Cada Área de Conservación deberá conformar un expediente debidamente rotulado, ordenado cronológicamente y foliado, por cada permiso de uso otorgado e inscribirlos en un libro de registro, en el cual consignará fecha de emisión, número de resolución administrativa con la que se aprueba o rechaza el permiso, periodo de vigencia del permiso, tipo de permisionario sea persona física o jurídica, y actividad a realizar.

Para todo aquel permiso de uso en áreas del Patrimonio Natural del Estado deberá cumplirse con los siguientes requisitos, ante el Área de Conservación correspondiente:

1. Solicitud por escrito indicando nombre completo, número de cédula física o jurídica, dirección del solicitante, lugar o medio para recibir notificaciones y teléfono, área de interés, actividad a realizar, ubicación en hoja cartográfica del área solicitada.
2. Croquis o dibujo a escala del área de interés.
3. Copia certificada de la cédula física o cédula jurídica.
4. Anteproyecto de las actividades que desea desarrollar.

El Área de Conservación respectiva, tendrá un plazo máximo de un mes para aprobar o denegar la solicitud, una vez el administrado haya cumplido a cabalidad con los requisitos aquí establecidos.

Además de los requisitos citados, los interesados deberán cumplir con las siguientes disposiciones:

- a) La infraestructura deberá contar con facilidades para cubrir las necesidades de personas discapacitadas. (Ley N° 7600)¹⁶
- b) Todo desarrollo deberá contar con los equipos necesarios y un plan para actuar en caso de emergencia.
- c) Los sistemas de iluminación exterior deberán estar proyectados hacia el suelo y en las vías de acceso (caminos, senderos) estarán a una altura de 80 centímetros sobre el suelo y siempre dirigiendo su haz de luz hacia abajo. Bajo ninguna circunstancia se autorizarán reflectores dirigidos hacia el bosque o la playa.
- d) No se permitirá la excavación y, los desechos de cualquier construcción deberán ser adecuadamente dispuestos para su traslado o eliminación.
- e) En casos debidamente justificados, se permitirá la poda de ramas o bien la corta de árboles cuando estos representen un peligro para las personas y la fauna del lugar.
- f) Las actividades de investigación a desarrollar deberán contar con los requisitos y permisos establecidos en la Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317 y su Reglamento.
- g) El permisionario deberá garantizar la integridad del área asignada, estableciendo los medios y mecanismos efectivos de control y protección, los

cuales deben formar parte del plan de manejo.

- h) Presentar informes periódicos sobre la ejecución del plan.
- i) El AC valorará si en un determinado territorio se puede autorizar la realización de dos o tres actividades simultáneamente en el mismo sector o dispersas en el tiempo y espacio.

Una vez aprobada la solicitud por parte del Área de Conservación respectiva, el interesado deberá presentar un Proyecto Específico de las actividades a desarrollar y la aprobación por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), de la viabilidad ambiental o estudio de impacto ambiental, según corresponda.

Según la actividad a realizar, el Proyecto respectivo deberá contener al menos:

1) Actividad ecoturística

- a. Resumen Ejecutivo del proyecto
- b. Introducción.
- c. Justificación.
- d. Objetivos
- e. Diagnóstico e inventario de los recursos naturales del área de interés y de la zona aledaña,
- f. Desarrollo de la propuesta de proyecto.
- g. Capacidad de carga turística (cuando aplica).

¹⁶ Es poco claro el alcance de estas disposiciones considerando que los permisos de uso no autorizan en general a levantar construcciones de carácter permanente sino actos sencillos.

- h. Estudio de factibilidad. Relación costo-beneficio.
- i. Plan de diseño del sitio
- j. Plan de manejo de desechos (cuando corresponda)
- k. Cronograma de actividades

2) Actividad de capacitación

- a. Resumen ejecutivo del proyecto
- b. Introducción.
- c. Justificación.
- d. Objetivos
- e. Desarrollo de la propuesta de proyecto.
- f. Plan de manejo de desechos (cuando corresponda)
- g. Cronograma de actividades

3) Actividad de investigación

- a. Anteproyecto de investigación según Decreto Ejecutivo N° 32553-MINAE, publicado en *La Gaceta* N° 197 de 13 de octubre de 2005.

Tendrán prioridad para el otorgamiento de un permiso de uso en terrenos del Patrimonio Natural del Estado, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en este Reglamento, los siguientes casos:

a) Las empresas o personas físicas que sean titulares de un contrato de concesión por parte de la Municipalidad respectiva, conforme lo establece la Ley 6043 sobre la Zona Marítima Terrestre sobre esos terrenos con anterioridad a su traslado al Patrimonio Natural del Estado¹⁷.

b) Las empresas o personas físicas que sean ocupantes de la parcela y que han realizado acciones previas para obtener un contrato de concesión o la obtención de un permiso de uso, cuidado y mantenimiento de la parcela ante la respectiva Municipalidad¹⁸. Para todos los efectos deberán aportar la documentación que acredite dicha condición.

c) Los pobladores u organizaciones locales.

El SINAC será el órgano responsable para establecer los montos por los cánones según las actividades a realizar. Para el otorgamiento del permiso de uso cobrará un canon anual correspondiente al 2% anual sobre el valor de las obras de infraestructura construidas dentro del área del permiso de uso y el valor de la tierra de acuerdo con el avalúo de la Dirección General de Tributación Directa respectiva. El canon a pagar por el permisionario deberá ser depositado en la cuenta del Fondo de Parques Nacionales N° 41220-5 del Banco Nacional de Costa Rica; y deberá presentar comprobante de depósito ante el Área de Conservación respectiva para dejar constancia de ello en el expediente administrativo”.

17 La redacción de este inciso es inadecuada. En principio si existiere una concesión ilegalmente otorgada sobre PNE en la ZMT, corresponde proceder, dentro de los procedimientos legales del caso, a su respectiva anulación (incluyendo las indemnizaciones que fueren procedentes) y posteriormente la parcela estaría sujeta a la posibilidad de permisos de uso.

18 El alcance de este inciso es incierto. Parece referirse al PNE en la ZMT debido a las referencias a la “concesión” y al ente municipal. Es decir, quienes han ocupado, sin título, el PNE en ZMT tendrían preferencia si solicitan un permiso de uso, pero por supuesto, únicamente posibilitaría las actividades indicadas en el artículo 18 de la Ley Forestal y reglamentadas mediante este decreto.

Otros casos específicos de permisos de uso.

Existen sin embargo, otros regímenes legales de permisos de uso existentes en la legislación nacional, que es menester describir brevemente, pues indican que, a pesar de las consideraciones doctrinarias, existe cierta flexibilidad normativa para establecer el alcance de los permisos de uso.

Permisos de uso para antenas de telecomunicación en ASP

La Opinión Jurídica-J 144-2001 refleja la posición de la PGR respecto a los permisos de uso para la instalación de antenas de telecomunicación en ASP regulados en el decreto No. 26187:

“ El permiso de uso ha sido definido como un acto jurídico unilateral, dictado por la Administración en el uso de potestades discrecionales. Mediante él, en forma transitoria, se autoriza el uso de un bien perteneciente al Estado. El permiso de uso es "precario", puede revocarse por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad para la Administración, siempre que no se haga en forma intempestiva o arbitraria. Así, por ejemplo, podría presentarse una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, en cuyo caso debe prevalecer el uso dado por el ordenamiento o la necesidad del Estado de utilizar directamente el bien para construir una obra pública, o razones de seguridad, higiene, estética. Circunstancias de esa índole justificarían la revocatoria del permiso (Ley General de la Administración Pública, numeral 154; Sala Constitucional, Votos Nos. 2306-91, 5976-93, 6434-93, 422-96 y 6079-94; dictámenes nuestros C-072-97, C-139-97, C-014-2000 y C-083-2000). -

Por su parte, el Reglamento a la Ley Forestal, Decreto N° 25721 de 17 de octubre de 1996

(La Gaceta N° 16 de 23 de enero de 1997), artículo 2, define los permisos de uso como "*autorizaciones para el uso de partes de terrenos de propiedad Estatal, para fines que no conlleven el aprovechamiento forestal*". -

El permiso de uso genera un beneficio económico o de índole diversa, que justifica fijar una contraprestación a cargo del administrado y en favor de la Administración (Sala Constitucional, N° 2777-98). -

En vista de que las instalaciones para telecomunicación en áreas protegidas producen utilidades y beneficios a los permisionarios, debe existir una adecuada relación entre la rentabilidad económica que genera el uso autorizado y la contraprestación que recibe el Estado. No es permisible que los permisionarios obtengan un enriquecimiento injusto derivado por el cobro de exiguas remuneraciones. Las normas reglamentarias deben velar por la observancia en la equidad de esa contraprestación (OJ-017-2000 y OJ-079-2001). -

Conforme al artículo 12 de la Ley del Servicio de Parques Nacionales, N°6084 de 24 de agosto de 1977, no "*pueden otorgarse concesiones de tipo alguno para la explotación de productos de los parques nacionales, ni otorgarse permiso para establecer otras instalaciones que las del Servicio*." -

Sin embargo, los artículos 154 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978 y el 39, inciso i) de la Ley Forestal, 7575 de 5 de febrero de 1996, dan fundamento legal para autorizar puestos de telecomunicaciones en áreas silvestres protegidas.-

De acuerdo con el artículo 154 de la Ley 6227, es posible otorgar permisos de uso sobre el dominio público siempre que sea a título precario. Por su parte, el numeral 39, inciso i)

de la Ley 7575 señala que el Fondo Forestal, se financiará, entre otros, con el valor de los cánones pagados en función de *"los permisos de uso de los recursos naturales, otorgados en las áreas silvestres protegidas, cualquiera que sea su categoría de manejo, que conforman el patrimonio natural del Estado."* La norma se refiere a permisos de uso en forma genérica y contempla todas las categorías de manejo.-

En consonancia con esas disposiciones legales, el artículo 11 del Reglamento a la Ley Forestal, establece que dentro del Patrimonio Natural del Estado podrán otorgarse permisos de uso que no requieran aprovechamiento forestal y no afecten los ecosistemas, la vida silvestre, los suelos, los humedales y los sistemas acuíferos. El canon es fijado por la Administración mediante resolución razonada y su incumplimiento dará lugar a revocar el permiso conforme al artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública."

Por su parte, refiriéndose al tema de la constitucionalidad de estos permisos de uso, la SC en el voto 8945 del 2005, estableció:

" VI. El caso concreto. Una vez realizadas las anteriores consideraciones preliminares como marco de referencia, se procede a resolver los alegatos del accionante, quien infiere que el decreto impugnado violenta el artículo 50 de la Constitución Política, por cuanto -en su criterio- infringe lo dispuesto en la Ley de Servicio de Parques Nacionales, en el sentido de que no es posible otorgar permiso alguno dentro de las áreas protegidas. Ciertamente el artículo 12 de la Ley No. 6084 de 24 de agosto de 1977 dispone:

"No pueden otorgarse concesiones de tipo alguno para la explotación de productos de los parques nacionales, ni otorgarse permiso para establecer otras instalaciones que las del Servicio."

Sin embargo, este Tribunal comparte la tesis esbozada por la Procuraduría General de la República, en el sentido de que dicha norma debe ser analizada en el contexto normativo surgido con posterioridad a dicha ley y atendiendo a la necesidad de un desarrollo sostenible. Lo cuestionado en el decreto ejecutivo No. 26187-MINAE es la posibilidad de otorgar un permiso de uso para instalar puestos de telecomunicación en áreas protegidas. Esta facultad de otorgar permisos de uso se encuentra debidamente contemplada en la Ley General de Administración Pública del 2 de mayo de 1978, en el artículo 154 que dice:

"Los permisos de uso del dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, podrán ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración; pero la revocación no deberá ser intempestiva ni arbitraria y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de revocación."

Ha señalado la Sala que el permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa. La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por la construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública. Por consiguiente, sometiendo lo señalado al caso concreto, estaríamos entendiendo que una norma posterior vino a establecer

la posibilidad de otorgar un permiso de uso sobre bienes de dominio público, con carácter precario y haciendo prevalecer el uso natural de la cosa, tratándose de las áreas protegidas, su fin de conservación. Por otro lado, la Ley Forestal, que es ley No. 7575 y que fue emitida el 13 de febrero de 1996, dispone en el artículo 39, que uno de los recursos que constituirá el Fondo Forestal es precisamente el valor de los cánones o tasas que el Ministerio del Ambiente y Energía determine, **producto de los permisos de uso de los recursos naturales, otorgados en las áreas silvestres protegidas**, cualquiera que sea su categoría de manejo, que conforman el patrimonio natural del Estado. Y así fue reglamentado en el Decreto No. 25721-MINAE del 17 de octubre de 1996, que es Reglamento a la Ley Forestal:

“Artículo 11.-

La A.F.E. concederá permisos de uso del patrimonio natural y forestal del Estado únicamente a aquellos proyectos que no requieran aprovechamiento forestal y que no afecten los ecosistemas, la vida silvestre, los suelos, los humedales y los sistemas acuíferos, excepto las actividades expresamente permitidas por la Ley 6084 de Parques Nacionales y la Ley 7317 de La Vida Silvestre. Excepciones adicionales se permitirán únicamente en el interés público y sujeto a un estudio de impacto ambiental y al cumplimiento de sus recomendaciones...”

Este Tribunal entiende de la misma normativa citada la facultad para emitir estos permisos, así como también a la protección de los ecosistemas, la vida silvestre, los suelos, los humedales y los sistemas acuíferos.....

Este Tribunal valoró precisamente que la instalación de torres se trataba de un permiso de uso de las zonas protegidas, como un acto típico de administración, indicando que estos terrenos ya han sido declarados

de uso público por parte de la Asamblea Legislativa y la Administración lo único que hace es establecer controles y límites a ese uso público a fin de lograr el objetivo de la protección de los recursos naturales....

Y atendiendo a lo anterior, definió la naturaleza jurídica de los permisos de uso dentro de las áreas protegidas:

“...Con anterioridad a la actual Ley Forestal número 7575, en el otorgamiento de autorizaciones para ubicar puestos de telecomunicación dentro de áreas protegidas, se utilizó por la naturaleza jurídica de los terrenos sobre los cuales se ubicaban esos puestos, la figura del permiso de uso, figura que fue posteriormente ratificada por el artículo 39 inciso i) de esa Ley Forestal que expresamente señaló que el Fondo Forestal se nutriría del valor de los cánones o tasas que el Ministerio del Ambiente y Energía determinare, producto de los permisos de uso de los recursos naturales, otorgados en las áreas silvestres protegidas, cualquiera que fuere su categoría de manejo, que conforman el patrimonio natural del estado. Siendo los terrenos sobre los cuales el Estado autoriza la instalación de puestos de telecomunicación, parte del patrimonio natural del estado, están sujetos a un uso público determinado por ley, por lo que la detentación privada deviene en excepcional al destino por el que esos terrenos están afectados, requiriendo para legitimarla un acto expreso de la Administración, que en el presente caso consiste en un permiso de uso otorgado vía resolución administrativa...”

Determinó además, que de conformidad con las Leyes Orgánica del Ambiente No. 7554, Forestal No.7575 y de Creación del Servicio de Parques Nacionales No. 6084, le corresponde al Ministerio del Ambiente y Energía, la administración de las áreas silvestres, al tener incidencia las disposiciones a dictar en la materia sobre

la administración de esas áreas, por lo que siendo esas reglas de carácter general, lo procedente en estos casos es regular este tipo de relaciones con el administrado, con el artículo 121.1 de la Ley General de la Administración Pública que señala que los actos de alcance general se deben emitir por medio de decretos, por ello, a pesar de que durante los primeros años se reguló en las mismas resoluciones que otorgaban esos permisos, todo lo referente a las condiciones que el Estado le imponía al permisionario, incluyendo el área que ocuparía cada puesto dependiendo de la actividad a la que se dedicara y el canon a pagar por el uso del terreno, posteriormente mediante los Decretos Ejecutivos No. 213124-MIRENEM y No. 23109-MIRENEM, se establecieron regulaciones diferentes para los puestos ubicados en parques nacionales (caso del Volcán Irazú) y en reservas forestales (caso del Cerro de la Muerte), tomando en consideración que la legislación vigente en ese momento diferenciaba entre estas categorías de manejo. Consideró desde aquel momento, que con la aparición primero de la Ley Orgánica del Ambiente y posteriormente la Ley Forestal, nuestro ordenamiento jurídico nuevamente le dio un trato similar a las diversas áreas silvestres, lo que hizo necesario que el Estado unificara las disposiciones que deben regir para otorgar permisos de uso en estos casos. De esta forma se dictó el Decreto Ejecutivo No. 26187-MINAE, que fue cuestionado por el recurrente en aquella sentencia, mediante el cual el Ministerio del Ambiente y Energía señaló, como administrador de esas áreas protegidas, cuáles son las disposiciones que regirán a partir de esa fecha para los puestos de telecomunicaciones ubicados en esas áreas. Con este decreto se pretende no sólo el mantenimiento de esos puestos dentro de las áreas protegidas, sino además, proteger las bellezas escénicas y los recursos naturales existentes en ellas, de ahí que el Decreto citado clasifica los diversos tipos de puestos existentes, establece los cánones

correspondientes y norma además el impacto de esos puestos sobre los ecosistemas. En materia de telecomunicación el decreto establece tres tipos de canon a pagar al Estado, según la actividad a que está dedicada cada uno de ellos: televisoras, radiodifusoras y radiocomunicación privada. El monto establecido para cada uno de los distintos tipos de estos puestos obedece además, a la realidad económica del país y a la necesidad de que las áreas silvestres protegidas autofinancien los gastos que produce su administración, manejo y protección, por medio de los servicios que prestan (ver sentencia No. 2777-98). La Sala no estima que deba variar el criterio expuesto, por lo que el decreto impugnado no resulta inconstitucional según lo indicado, atendiendo precisamente a la necesidad actual de someternos a un desarrollo sostenible.”

Debe mencionarse que la la Ley de ARESEP en su artículo 79 (mediante reforma operada por la Ley No. 8660) expresamente autoriza los permisos de uso para la instalación de torres de telecomunicaciones en el PNE.

Permisos de uso contenidos en la Ley General de Vida Silvestre y el reglamento.

El reglamento a la LCVS también contiene normas relacionadas con los permisos de uso que son de interés comentar brevemente.

De conformidad con el artículo 152 del reglamento a la LCVS, el SINAC podrá otorgar **permisos de uso, en la zona marítima terrestre (zona restringida) comprendida dentro de los límites de los Refugios de Propiedad Mixta, de acuerdo al artículo 82 de la Ley Vida Silvestre, N° 7317, al artículo 19 de la Ley Forestal 7575 y el artículo 11 del reglamento a la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo 25721-MINAE y otras leyes conexas.**

Los interesados en realizar actividades de tipo a y h contempladas en el artículo 151 de este reglamento deben cumplir con los siguientes requisitos (art 153):

- a) Presentar solicitud por escrito ante las oficinas del SINAC, en el Área de Conservación que corresponda.
- b) Original y copia certificada de la escritura o concesión.
- c) Original o copia certificada del plano catastrado. En la Zona Marítimo Terrestre, si la propiedad no esta amojonada el SINAC solicitara al IGN dicho amojonamiento. Si el documento no puede catastrarse por ausencia de amojonamiento, el SINAC solicitará copia de un plano y verificará mediante inspección de campo la posesión y verificación de límites.
- d) Certificación de personería jurídica en caso de sociedades.
- e) Presentación de la Viabilidad Ambiental otorgada por la SETENA.
- f) Plan de Manejo, tal como la establece la ley de biodiversidad.

Los interesados en realizar actividades de tipo b y c contempladas en el artículo 151 de este reglamento deberán cumplir con los siguientes requisitos (art. 154):

- a) Presentar solicitud por escrito ante las oficinas del SINAC, en el Área de Conservación que corresponda.
- b) Original y copia certificada de la escritura o concesión.
- c) Original o copia certificada del plano catastrado. En la Zona Marítimo Terrestre, si la propiedad no esta amojonada el SINAC solicitara al IGN dicho amojonamiento. Si el documento no puede catastrarse por ausencia de

amojonamiento el SINAC solicitará copia de un plano y se verificará junto con el IGN, mediante inspección de campo la posesión y verificación de límites.

- d) Certificación de personería jurídica en caso de sociedades.
- e) Planos de construcción, tratamiento de aguas negras jabonosas y desechos sólidos, aprobadas por las entidades receptoras respectivas.

Para efectos del artículo N° 151 en su inciso f, se solicitarán los siguientes requisitos (art.155):

- a) Llenar formulario de solicitud.
- b) Original o copia certificada de la escritura o concesión.
- c) Original o copia certificada del plano catastrado.
- d) Personería jurídica en caso de sociedades.
- e) Presentación de la Viabilidad Ambiental otorgada por la SETENA.
- f) Para realizar proyectos de extracción de arena, piedra se deberá cumplir con los requisitos que al efecto exige el Código de Minería.

Para efectos del artículo 151 de este Reglamento en sus incisos d) y e) se solicitarán los siguientes requisitos (art. 156).

- a) Presentar solicitud escrita ante las oficinas regionales del SINAC, en el Área de Conservación que corresponda.
- b) Original o copia certificada de la escritura o concesión
- c) Original o copia certificada del plano catastrado. En la Zona Marítimo Terrestre si el documento no puede catastrarse por ausencia de amojonamiento el

SINAC solicitará una copia de un plano y verificará, junto con funcionarios del Instituto Geográfico Nacional, mediante de carros, tiendas de venta y alquiler de artículos deportivos en edificaciones hotelera-turísticas; tiendas de campaña o carpas, instalaciones comerciales artesanales, estacionamientos, tiendas de abarrotes o artículos deportivos, restaurantes, etc. (Exp. No. 05-006979-0007-CO, Voto No. 11155-2007).

Debido a los Informes de Fiscalización no se continúan otorgando este tipo de permisos en PNE para actividades diferentes a las listadas en el artículo 1 y 18 de la Ley Forestal, según se explicó.

Permisos de uso en el caso de manglares

El transitorio 1 de la Ley Forestal establece que los permisos, concesiones y los contratos amparados a la legislación derogada seguirán vigentes hasta el vencimiento. No obstante, en la zona marítimo terrestre y los manglares, la Administración Forestal del Estado prorrogará los permisos, las concesiones y los contratos amparados en la legislación anterior, siempre que en virtud de ellos se haya realizado inversiones en infraestructura y cumplan con los requisitos ambientales para tal efecto.

El decreto No 29432 MINAE establece los requisitos para la renovación de permisos de uso en áreas de manglar existentes relacionados con la producción de sal o camarones, publicado en La Gaceta No 50 del 12 de marzo del 2001. Estos se complementan con la resolución SINAC-No 7 publicada en La Gaceta del 21 de mayo del 2002 sobre los procedimientos para las prórrogas de permisos de uso en ecosistemas de manglar, principalmente para la producción de sal y cultivo de camarones.

Permisos de uso en el caso de actividades de ecoturismo

Igualmente, el reglamento para el desarrollo de proyectos de producción de moluscos y ecoturísticos en el Pacífico Central autoriza al MINAE por medio del SINAC a otorgar permisos de uso en las zonas de manglar del Pacífico Central y Norte para proyectos productivos de moluscos y ecoturismo, desarrollados por comunidades costeras organizadas (decreto No 28474-MINAE del 3 de marzo del 2000). Para tal efecto se debe contar con un plan de manejo, que se trate de una comunidad organizada aledaña, que exista un convenio suscrito con una organización no gubernamental involucrada en el manejo de los recursos naturales que actuará como regente y el pronunciamiento sobre la viabilidad ambiental por parte de la SETENA (art. 2, 3, 4, 6 y 7 del decreto). Igualmente debe contarse con la aprobación y participación del INCOPESEA en lo tocante a sus competencias legales.

B. Conflictos por la ocupación irregular del territorio en áreas bajo regímenes especiales (PNE y ZMT).

Diversas publicaciones y foros (Programa de Regularización de Catastro y Registro, Informes del Estado de La Nación,) han puesto en evidencia la problemática de la ocupación irregular de las áreas bajo regímenes especiales y del patrimonio natural del Estado. Diversos documentos han desnudado las deficiencias en la administración de estas porciones del territorio y la complejidad de la normativa legal que debe ser aplicada por los diferentes actores. Desde el 2006 aproximadamente, la intervención reiterada de la Contraloría General- fundamentalmente por medio de sus Informes de Fiscalización- y sentencias

de la Sala Constitucional relacionadas el Patrimonio Natural del Estado (fuera y dentro de áreas protegidas) y la zona marítimo terrestre han visualizado esta problemática.

Las publicaciones relacionadas con los posibles desalojos y demoliciones en la zona marítimo-terrestre de Gandoca-Manzanillo constituyen un ejemplo más e ilustran un grave problema de vieja data y cuyas causas son de la más variada índole: la ocupación ilegal de ciertas porciones del territorio y las implicaciones jurídicas, sociales y ambientales derivadas de este estado "irregular", por llamarlo de esta manera. Las controversias legales por la tenencia irregular de la tierra son particularmente evidentes en las llamadas áreas bajo regímenes especiales (conocidas como zonas "ABRE"), las cuales incluyen fundamentalmente a las franjas fronterizas (2000 metros en cada caso); los territorios indígenas; las áreas silvestres protegidas y en general el llamado Patrimonio Natural del Estado (terrenos boscosos o de aptitud forestal de naturaleza pública); los inmuebles bajo administración del IDA y la zona marítimo terrestre (en estos dos últimos supuestos también existen terrenos que conforman el Patrimonio Natural del Estado a cargo del MINAE). Otro caso no menos complejo, aunque por razones diferentes, resulta el relativo a las tierras de JAPDEVA.

De manera puntual, esta problemática general se traduce en numerosas situaciones conflictivas, entre las cuales se cuentan: los asentamientos humanos en el Refugio de Vida Silvestre Ostional; alguna de la ocupación del Refugio de Vida Silvestre de Gandoca-Manzanillo; la vieja cuestión de la titulación en la Reserva Forestal Golfo Dulce, entre muchos otros. A ello se suma la presencia ilegal verificada a lo largo de toda la zona marítimo-terrestre, tanto en el Caribe como en el Pacífico. Esta realidad ha sido en no pocas ocasiones- tolerada, fomentada

y apoyada por el Estado cuyas instituciones también tienen presencia- al margen de la legalidad- en los espacios indicados.

Las causas subyacentes son múltiples: tolerancia de acciones ilegales y falta de capacidad y voluntad para aplicar la normativa existente; legislación cuyas consecuencias en la realidad no fueron adecuadamente sopesadas ni anticipadas; criterios jurisprudenciales y de autoridades administrativas excesivamente restringidos e inflexibles; dificultades para hacer cumplir ciertas normas debido a la inacción del pasado; interpretaciones legales nuevas de normas vigentes desde hace mucho tiempo; etc.

Los siguientes ejemplos concretos pueden servir para ilustrar los alcances de este conflicto:

- **PNE y la ZMT.** La aplicación del concepto legal de PNE ha implicado la pérdida de la administración municipal de los terrenos ubicados en la zona marítimo-terrestre cubiertos de bosque o de aptitud forestal, los cuales no pueden ser otorgados en concesiones ni incluirse en los planes reguladores costeros (Dictamen C-297-2004 de la Procuraduría General). La Contraloría General de la República ha emitido Informes de Fiscalización que obligan a la anulación de planes reguladores costeros que comprenden territorios del PNE. El Informe No. DFOE-SM-119-2007 de Diciembre del 2007, va aún más allá, pues obliga a la Municipalidad de La Cruz a iniciar un proceso de lesividad contra el plan regulador de Punta Castilla-aprobado en el 2002- y las concesiones otorgadas a particulares, debido a que los terrenos son boscosos o de aptitud forestal. Conclusiones similares se encuentran en el Informe DFOE-SM-3 del 2008 sobre Playa Ventanas en Osa.

- **El Refugio de Vida Silvestre de Ostional**¹⁹. Según sentencias de la Sala Constitucional (Voto No.8743 del 2003) el Refugio de Vida Silvestre Ostional es un área silvestre protegida de naturaleza estatal. Por ende, lo procedente legalmente es la expropiación de quienes sean titulares de derechos adquiridos antes de su creación. Para la gestión de esta zona del territorio se aplicarían las limitaciones indicadas al tratarse del PNE, es decir solamente pueden darse permisos de uso para actividades de capacitación, investigación, ecoturismo y protección de los recursos, excluyéndose otras actividades productivas o de vivienda. De manera más reciente un voto de la Sala dispuso que el desalojo de los ocupantes ilegales (después de 1983) debía realizarse en un plazo de seis meses. La aplicación de esta disposición hubiera traído graves consecuencias sociales en una zona fuertemente ocupada desde hace varios años. No obstante, finalmente ante una solicitud de aclaración la Sala manifestó que esta orden se refería a los ocupantes que

afectarán las condiciones ambientales del Refugio²⁰.

Casos similares al expuesto se en la Reserva Forestal Golfo Dulce²¹ y la imposibilidad, bajo el marco legal actual, para regularizar a ciertos ocupantes.

- **La ZMT en general.** Con respecto a la ocupación de la ZMT fuera del Patrimonio Natural d10de permisos de uso o de concesiones no otorga derecho a la ocupación, los mismos inclusive han pagado, y se les ha aceptado, cánones.

Ocupantes por títulos no válidos. Consiste en aquellos que, bajo figuras jurídicas absolutamente nulas, invocan un “derecho de ocupar” para justificar su permanencia en la ZMT. Entre ellos cabe citar: compra venta de “derechos de ocupantes (en sentido estricto) o pobladores”; transmisión de permisos de uso; actos municipales que reconocen “derechos a los ocupantes, etc.”. Tales actos son absolutamente nulos (art 7 y 71 de la LZMT)

19 Precisamente para responder a las dificultades derivadas de aplicar el régimen legal del patrimonio natural del Estado al refugio se presentó el proyecto de Ley No. 17512, Ley de Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional publicado en La Gaceta del 18 de setiembre del 2009.

20 No. 2009-2020 de las 8:30 horas de 13 de febrero de 2009 en el siguiente sentido: El MINAET y la Dirección Regional del Área de Conservación Tempisque del SINAC, deberán desalojar, únicamente, a las personas físicas o jurídicas cuya presencia en el entorno pueda afectar los fines o propósitos del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional, como sitio de anidamiento masivo de las Tortugas Lora. La determinación de esas personas, la hará el MINAET y la Dirección Regional dicha, con fundamento en criterios objetivos, unívocos, técnicos y científicos que deberán serle informados a este Tribunal Constitucional. Lo anterior, bajo el entendido que de aplicarse criterios arbitrarios o subjetivos para definir las personas que deben ser desalojadas o de provocarse lesión a los recursos naturales o ecosistemas objeto de protección -por faltas de desalojos- en un futuro será responsabilidad del MINAET y de la Dirección Regional antes citada. De otra parte, esta aclaración y adición, no supone legitimar la situación irregular o sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico de aquellas personas físicas o jurídicas -aunque no impacten directamente los fines del Refugio-, la que debe ser subsanada o suprimida en un futuro cercano a través de los instrumentos que brinda el sistema jurídico y de las competencias y atribuciones otorgada a cada ente u órgano responsable en la materia. Los Magistrados Armijo y Molina salvan el voto en lo que respecta a la adición y aclaración de la parte dispositiva del Voto No. 2009-2020 de las 8:30 horas de 13 de febrero de 2009 por considerarla improcedente.”

21 Para resolver esta problemática en este caso se han presentado igualmente diversos proyecto de ley, entre ellos, el publicado en Gaceta No. 124 del 27 de junio de 2008, Ley de Consolidación Socio Ambiental del Asentamiento Campesino Osa en finca, del Instituto de Desarrollo Agrario, expediente N° 17.003.

En conclusión existen ocupaciones en la ZMT que no se encuentran reconocidas por la ley y deben, en tesis de principio, ser objeto de desalojo. No obstante, se constata una realidad social: hay quienes han ingresado a la ZMT en condiciones de ilegalidad, por motivos de necesidad económica o de trabajo. La inacción del Estado durante muchos años, ha contribuido a facilitar estas situaciones irregulares, contándose con casos en los cuales se ha prestado servicios públicos, asistencia por parte de instituciones y otros, a pesar de la carencia de requisitos legales.

Actores principales del conflicto:

La Contraloría General de la República desde hace varios años ha venido emitiendo Informes de Fiscalización, cuyas recomendaciones son de acatamiento obligatorio una vez que adquieren firmeza, en materia de ocupación y gestión de la ZMT y en general del Patrimonio Natural del Estado (fuera y dentro de áreas silvestres protegidas), incluyendo en el caso de terrenos boscosos administrados o entregados por el IDA a parceleros. Por ejemplo, para el año 2011 se emitieron los Informes de Fiscalización No DFOE-AE-IF-03-2011 sobre la zonificación del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (REGAMA), DFOE – AE-IF-04-2011 respecto a varios proyectos-permisos de uso- en el REGAMA y DFOE-AE-IF-05-2011 respecto a permisos de uso otorgados por la Municipalidad de Talamanca en dicha área protegida.

Dichos informes han conllevado recomendaciones para que otros actores institucionales, particularmente el Instituto de Desarrollo Agrario; las municipalidades, el Ministerio de Ambiente y el Instituto Costarricense de Turismo, procedan a tomar medidas legales y administrativas para ordenar y llevar a cabo desalojos y demoliciones (cuando procedan); anular planes reguladores y concesiones; modificar

planes reguladores costeros, revisar la legalidad de permisos de uso otorgados, etc. Debe indicarse que la CGR ha iniciado procesos contencioso administrativas contra algunas de estas instituciones por la omisión en el cumplimiento de los deberes legales relacionados con la administración de estas tierras (ejemplo la omisión en el derribo de infraestructura en el REGAMA) o la anulación de planes reguladores por parte del ICT, INVU y Municipalidades (casos de Ventanas y Playa Arco)

El Instituto Costarricense de Turismo: tiene como misión principal la promoción del turismo y la superior vigilancia de la ZMT. En particular, ha debido anular declaratorias de interés turístico, planes reguladores y la aprobación de concesiones (en algunos casos) por tratarse de terrenos Patrimonio Natural del Estado. Por ejemplo, como parte del proceso de conciliación de la demanda contenciosa-administrativa presentada por la Contraloría contra esta entidad (y otras), en el caso de Playa Ventanas (Sesión Ordinaria de Junta Directiva N° 5738, Artículo 5, Inciso V, celebrada el día 13 de marzo de 2012), se anula parte del plan regulador y la declaratoria de interés turístico de dicha zona. En sentido similar se procedió con el Plan Regulador de Playa Ballena (sector de Playa Arco), conciliado mediante Acuerdo publicado en La Gaceta del 20 de octubre del 2010. Igualmente, fue modificado el Acuerdo sobre el "Procedimiento Institucional para Planes Reguladores Costeros", publicado en *La Gaceta* N° 47 del 7 de marzo del 2006, para considerar los casos de planes reguladores y concesiones afectados por la existencia de PNE vigente al momento de surgir esta problemática. El actual Manual para la elaboración de planes reguladores costeros en la zona marítimo-terrestre (Acuerdo de Junta Directiva SJD-616-2012 y SJD-039-2013 publicado en el Alcance de La Gaceta del 23 de abril del 2013, expresamente se refiere a la delimitación del PNE y a la exclusión de estas zonas de la administración municipal.

El Ministerio de Ambiente y Energía, en particular el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (y las respectivas Áreas de Conservación) quien en su condición de administrador del Patrimonio Natural del Estado (dentro y fuera de las ASP) ha debido presentar denuncias penales, revisar el otorgamiento de permisos de uso y tomar acciones para proceder al desalojo y demolición de infraestructura en esta porción del territorio, particularmente en ASP. Este órgano ha manifestado su anuencia a buscar soluciones que permitan la regularización de manera selectiva de algunos ocupantes.

Las municipalidades han debido proceder a realizar desalojos en zonas de la ZMT donde existe ocupación ilegal y a la anulación de planes reguladores y concesiones debido a que cubren zonas del PNE.

Procuraduría General de la República: en general su actuación se ha traducido en la emisión de dictámenes- algunos jurídicamente vinculantes para la instancia que consulta-. Por ejemplo el Dictamen 297-2004 que estableció la administración por parte del MINAET de los terrenos boscosos en ZMT.

Ocupantes ilegales de la más variada naturaleza. Constituyen una amplia gama de ocupantes en las diferentes zonas indicadas (ZMT, PNE, etc) y que en algunos casos han alegado (especialmente en el caso de los descendientes afrocaribeños) derechos históricos para permanecer en la zona.

El siguiente cuadro se presenta el caso específico del Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo (REGAMA):

Cuadro 1. El caso del REGAMA: ilustración de un conflicto de ocupación

Marco legal:

El decreto 16614-MAG de 29 de octubre de 1985, que crea el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (REGAMA), el artículo 6° del decreto 16614-MAG excluyó expresamente de ese refugio la zona urbana de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo. El Art 5 estableció que Dirección General de Catastro Nacional está autorizada para realizar el levantamiento de la cartografía catastral y el registro de oficio de los planos individuales necesarios para desarrollar el proyecto de titulación dentro del área del Refugio y el de las comunidades aledañas de Gandoca, Mata de Limón, San Miguel, Manzanillo y Puerto Viejo”.

El **decreto 23069-MIRENEM** del 5 de abril de 1994; el artículo 16 de ese Decreto derogó el art. 6 del decreto 16614-MAG, la consecuencia inmediata de ello, fue que las áreas urbanas de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo pasaron a formar parte del Refugio.

Posteriormente, se promulgó el **decreto 29019-MINAE de 31 de octubre del 2000**, el cual, a través del artículo 8°, derogó el decreto 23069-MIRENEM; con ello, tácitamente recobró vigencia el artículo 6 del decreto 16614-MAG, se produce en ese momento una disminución tácita del territorio al excluirse de nuevo las áreas urbanas de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo.

Más adelante, se emitió el **decreto 32753-MINAE de 16 de mayo del 2005, el cual derogó expresamente el artículo 6 del Decreto 16614-MAG; de manera que nuevamente las zonas urbanas de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo pasan a formar parte del Refugio.**

Por último se emite el **decreto 34043-MINAE**, del 22 de octubre del 2007, que modifica los límites del Refugio, cuyo objetivo consistió en ampliar la zona marítima del refugio y disminuir la zona terrestre, dejando por fuera a las comunidades de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo, ratificando el decreto original de creación. Esta disposición fue declarada inconstitucional por el Voto No. 1056-09 de la SC, de forma que las zonas urbanas de Gandoca, Manzanillo y Puerto Viejo quedan nuevamente dentro del Refugio, situación que se mantiene a la fecha.

El Plan de Manejo y la zonificación

El Plan de Manejo anterior del REGAMA, fue anulado por inconstitucional mediante Voto N° 11155-2007 del 01 de agosto del 2007 de la Sala Constitucional debido a incompetencia material (no fue aprobado por el Consejo Nacional de Areas de Conservación).

El Reglamento de Zonificación actual se contempla en el Decreto No. 34946, del 23 de diciembre del 2008.

Intervención de la Contraloría.

El Informe DFOE-PGAA-59-2008, ordena al otorgar permisos de uso ajustarse a lo dispuesto en el art 18 ley forestal (únicamente para ecoturismo, investigación, capacitación) de conformidad con el plan de manejo y en apego a la reglamentación que regula este tipo de permisos.

El DFOE-AE-IF03-2011, resultado del estudio sobre la zonificación del REGAMA ordena revisar y ajustar reglamento de zonificación conforme a la técnica y legalidad y de acuerdo a los artículos 18 y 19 Ley Forestal, debiendo diferenciarse entre actividades dentro del PNE (únicamente para capacitación, investigación y ecoturismo, excluyendo otras como vivienda) y aquellas en propiedad privada. Otros dos informes-antes indicados- se refieren a dos permisos de uso específicos otorgados por el Area de Conservación y a los permisos otorgados por la Municipalidad de Talamanca.

Desalojos y demoliciones de Las Palmas y Suerre

Luego de años de procesos administrativos y jurisdiccionales de diversa índole para anular los permisos de uso y desalojar a los Hoteles Las Palmas y Suerre sin haberse materializado el mismo, en el año 2009, la CGR presentó una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo, en la que solicitó la ejecución inmediata del desalojo. Se le ordenó al MINAET y al SINAC proceder con el desalojo de las personas ocupantes del área, a la vez que la jueza ejecutora pidió la demolición del sitio. Mediante una “medida cautelar provisionalísima” de la Sala Primera se suspendieron los actos administrativos de desalojo y derribo de los Hoteles Las

Palmas y Suerre. Finalmente, en el 2011 el SINAC ejecutó la orden de desalojo y demolición del Hotel Las Palmas, días después se demolió el Hotel Suerre. La remoción de los escombros aún no se realiza debido a trámites y permisos legales.

Adicionalmente a este caso concreto que despertó una gran atención pública, existen problemas relacionados con la ocupación de la ZMT y con la ausencia de derechos de propiedad en la porción de terrenos fuera de la ZMT pero dentro del Refugio que los convertiría en parte del PNE y por ende solo podría realizarse las actividades autorizadas por el artículo 18 de la LF, que excluyen la posibilidad de vivienda o negocios.

Existen además procesos penales, fundamentalmente por infracción a la LZMT contra diversos habitantes de la zona.

Información presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se presentó (mediante el instrumento de las audiencias temáticas) información respecto a la (Audiencia en el 140º periodo ordinario de la CIDH). “Situación de los Derechos Humanos de los Afro-caribeños, Campesinos e Indígenas del cantón de Talamanca, Costa Rica” que indica la problemática de la ocupación y posibles desalojo. Se alega derechos históricos sobre las tierras. La Comisión solicitó a las partes buscar una solución al conflicto, proceso que hoy lidera la Cancillería.

Finalmente, el Consejo Nacional de Areas de Conservación acordó “Respecto a las denuncias planteadas contra los pobladores en el cuadrante de Manzanillo, ubicado dentro del Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Gandoca Manzanillo; se le solicita a la señora Ana Lorena Guevara, Viceministra de Ambiente del MINAET, que eleve ante la Procuraduría General de la República (PGR), la solicitud de evaluar las acciones correspondientes, a fin de que se suspendan los procesos judiciales interpuestos contra los pobladores, según la lista adjunta, de causas y partes, para que sean suspendidos, hasta tanto no se tenga una resolución de la queja planteada ante la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH), por violación a los derechos humanos de los afro-caribeños, campesinos e indígenas del cantón de Talamanca”

Fuente: elaboración propia con base en diversos documentos

C. Conclusiones.

Como respuesta a uno de los conflictos ambientales más relevantes de los últimos años- posibles desalojos de ocupantes de ciertas porciones del territorio como la zona marítimo-terrestre; el Patrimonio Natural del Estado y la zona fronteriza- se aprueba la Ley No. 9073 que establece una moratoria- con algunas excepciones puntuales- al desalojo de ocupantes de las citadas zonas y se otorga un plazo de dos años para la búsqueda de soluciones legales que permitan la regularización de ciertas ocupaciones. Debe indicarse que la citada legislación- contra la cual se cuenta con una acción de inconstitucionalidad- faculta una suspensión temporal por dos años de

los desalojos, pero la solución definitiva de la problemática dependerá de la redacción y aprobación de nuevas leyes (o reforma a las existentes). Como parte de las respuestas a este conflicto se cuentan con la aprobación de la Ley de Reconocimiento de los Derechos de los Habitantes del Caribe que segrega una porción del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y la Ley Marco para la Declaratoria de Zonas Urbanas Litorales y su Régimen de Uso y Aprovechamiento y la Ley de Regularización de Construcciones Existentes en la ZMT. No obstante, aun con estas reglas problemática de la ocupación de las zonas mencionadas no se resuelve en su totalidad a pesar de que el plazo de vencimiento de la moratoria se ha fijado en octubre del 2014. Estos esfuerzos se complementan con el Proyecto de Ley de Régimen Especial dentro de las ASP (No. 19017) y el relativo a la Zona Fronteriza (No. 19018).

Debido a cambios legales, criterios de los órganos de fiscalización o asesores; sentencias de los tribunales, la gestión del PNE requiere importantes esfuerzos por encontrar soluciones que, dentro del respeto a las disposiciones constitucionales sobre protección del ambiente, permitan un mejor proceso de gobernabilidad ambiental y otorguen mayor seguridad jurídica. En particular, el tema ha sido de interés por la relación entre el PNE y la adopción de planes reguladores y el posterior otorgamiento de concesiones en la ZMT, pero tiene implicaciones mucho más profundas con respecto a la ocupación de áreas silvestres protegidas y a los terrenos boscosos o de aptitud forestal del IDA.

Por la magnitud del mismo, no parece posible desentenderse e ignorar una problemática que tiene carácter nacional y considerar que los desalojos y demoliciones son, en todos los casos, la solución que debe imperar. En ciertas hipótesis no cabe duda que este tipo de acciones deben ser emprendidas. No obstante, una visión integral conlleva a buscar otras alternativas para supuestos particulares de ocupación. Para ello se requiere, entre otros aspectos, disposiciones legales diferentes a las actuales. En este sentido, correctamente, las instituciones de control han indicado que deben aplicar la normativa tal y como se encuentra vigente. Sin embargo, también es cierto que cuando se ha intentado proponer nueva legislación para ser interpretada, estas instancias se han opuesto de manera sistemática a su modificación.

El esfuerzo político para atender este asunto puede ser importante, pero no pueden obviarse los costos sociales y ambientales de mantener el status quo. Algunas iniciativas han sido avanzadas por el Programa de Regularización de Catastro y Registro y otros actores, pero aún no se han traducido en las reformas normativas imprescindibles. Estas últimas serán siempre mejorables, a condición de que se acepte como punto de partida, la necesidad de identificar opciones para regularizar selectivamente las ocupaciones que así lo ameriten.