

RÉGIMEN JURÍDICO DEL PATRIMONIO NATURAL EN COSTA RICA

ERNESTO JINESTA L.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL.– III. RÉGIMEN EN CONVENIOS INTERNACIONALES Y REGIONALES: 1. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (UNESCO, octubre-noviembre 1972). 2. Convención sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) de 1973. 3. Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo de 12 diciembre de 1989. 4. Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención Ramsar) de 1971. 5. Convenio sobre la biodiversidad biológica (Río de Janeiro, 1992). 6. Convenio de Conservación de Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres prioritarias en América Central de 5 de junio de 1992. 7. Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 29 de octubre de 1993. IV. RÉGIMEN LEGAL: 1. Ley del Servicio de Parques Nacionales de 1977. 2. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1982. 3. Ley Conservación de la Vida Silvestre de 1992. 4. Ley Orgánica del Ambiente de 1995. 5. Ley Forestal de 1996. 6. Ley de Biodiversidad de 1998. 7. Otras leyes.– V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Estudio del régimen jurídico del patrimonio natural en Costa Rica, desde la perspectiva de la Constitución, jurisprudencia constitucional, tratados internacionales y legislación.

Palabras clave: régimen jurídico; patrimonio natural; Costa Rica; Derecho Constitucional y Administrativo.

ABSTRACT: *Study of the legal regime of natural heritage in Costa Rica, from the perspective of the Constitution, Supreme Court decisions, international law, legislation.*

Key words: legal regime; natural heritage; Costa Rica; Constitutional and Administrative Law.

I. INTRODUCCIÓN

El patrimonio natural en el caso de Costa Rica no tiene una regulación jurídica única, coherente y sistemática, ya que, diversas normas, desde la

Constitución Política, convenciones internacionales o regionales y leyes se ocupan del tema. Quizá, el elemento jurídico unificador este representado por las convenciones internacionales en la materia y, en particular, por la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural que fue debidamente incorporada al ordenamiento jurídico nacional.

Lo que sí resulta cierto es que en el caso costarricense, por tratarse de un país que desde la segunda mitad del siglo pasado ha mantenido una política pública continúa de protección al medio ambiente, de paz con la naturaleza y desarrollo sustentable, mediante la delimitación efectiva de áreas de protección o conservación, hábitats naturales y ecosistemas para preservar la biodiversidad, podemos, entonces, afirmar que la protección jurídica del patrimonio natural es multinivel, desde el básico legal, el convencional —representado por las convenciones regionales —región centroamericana— o internacionales suscritas por el Estado costarricense, hasta rematar en una tutela constitucional y un desarrollo abundante por la jurisprudencia constitucional.

En la presente contribución, se pasa revista al régimen jurídico del patrimonio natural en Costa Rica, desde un punto de vista descriptivo, omitiendo valoraciones o apreciaciones personales del autor, ya que, de esa manera se le ofrece a cualquier estudioso de la materia el texto y el contexto de su regulación de un modo más aséptico para cualquier estudio de legislación extranjera o bien de derecho comparado.

No sobra, advertir que uno de los principales problemas encontrados lo fue la ausencia de estudios doctrinales completos y sistemáticos sobre el régimen jurídico del patrimonio natural en Costa Rica.

II. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de la República de Costa Rica, en sus artículos 50 y 89, confiere protección del patrimonio natural del Estado. Esas normas disponen lo siguiente:

«Artículo 50 (...) Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes».

«Artículo 89. — Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico».

Al respecto caben dos puntualizaciones relevantes, en el caso del artículo 50 constitucional, la protección del derecho a un ambiente sano y ecológica-

mente equilibrado, no se encontraba en la versión original del texto, fue introducido por virtud de una enmienda parcial por la ley No. 7412 de 3 de junio de 1994. Esa enmienda constitucional, vino a constitucionalizar de manera positiva el derecho referido, siendo que la jurisprudencia de la Sala Constitucional, creada en 1989, ya había reconocido y desarrollado ese derecho. En lo que se refiere al ordinal 89 constitucional, sí es una norma originaria.

Acerca del particular, en la sentencia No. 2003-3656, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, desarrolló los alcances de esas disposiciones, de la siguiente forma:

«Es a partir de los artículos 50 y 89 constitucionales que se genera una obligación para el Estado de proteger el entorno en el que se desarrolla la vida de la población de la nación, y que abarca estos dos ámbitos: lo natural y lo urbano; de manera que la tutela del patrimonio cultural, y más específico, del patrimonio histórico-arquitectónico, se ubica dentro de las regulaciones de orden urbanístico. Es en atención a las anteriores consideraciones que bien puede afirmarse que la conservación del patrimonio cultural contribuye a mantener el equilibrio ambiental necesario en el desarrollo urbano, al requerir, para su efectiva tutela, el respeto de la escala, la estructura y el dimensionamiento urbanos, regula la capacidad de cargas físicas, cuestiona las funciones y servicios urbanos, lo cual da como resultado, una mejor calidad ambiental; además de que contribuye a mantener la imagen propia o concurrencia perceptiva de la ciudad, lo que le da identidad o cohesión formal».

Por su parte, en la sentencia No. 2013-7934, la Sala Constitucional desarrolló sus notas características primordiales, de la siguiente manera:

«(...) El Patrimonio Natural del Estado es inembargable e inalienable, y la acción reivindicatoria del Estado es imprescriptible, resultando así que la Administración Pública no pueden permutar, ceder, enajenar, de ninguna manera, entregar ni dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que antes hayan sido clasificados por el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). Este Tribunal ha precisado que el PNE es un bien de dominio público cuya conservación y administración están encomendadas, por ley, al Ministerio de Ambiente y Energía mediante el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Por su parte, en los dictámenes números C-297-2004 del 19 de octubre del 2004 y C-321-2003 del 9 de octubre de 2003, la Procuraduría General de la República definió que el Patrimonio Natural del Estado lo integran dos importantes componentes: a) Las Áreas Silvestres Protegidas, cualquiera que 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; 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. Es importante mencionar que de conformidad con el artículo 73 de la Ley No. 6043, las áreas silvestres protegidas están excluidas de la Zona Marítimo Terrestre, por lo que los Gobiernos Locales no tienen competencia para otorgar concesiones en dichas áreas, aunque se encuentren dentro de la Zona Marítimo Terrestre, pues están bajo la tutela del Estado (...) (1)».

La Sala Constitucional, en la sentencia No. 2008-16975 de las 14:53 hrs. de 12 de noviembre de 2008, con fundamento en el desarrollo infra constitucional del patrimonio natural, ofreció la siguiente noción:

«El Patrimonio Natural del Estado es un bien de dominio público cuya conservación y administración están encomendadas, por la ley, al Ministerio del Ambiente y Energía, mediante el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Ley Forestal, arts. 6 inciso a y 13 pfo.2º, y 14; Ley Orgánica del Ambiente, artículo 32, párrafo. 2º). Lo integran dos importantes componentes: 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, arts. 1º, párrafo. 2º, 3º inciso i; Ley Orgánica del Ambiente 7554, artículo 32; Ley de Biodiversidad N° 7788, arts. 22 y siguientes y 58; Ley del Servicio de Parques Nacionales N° 6084, artículo 3º 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 sujeta 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 se rigen por su normativa específica (Ley Forestal, artículo 13 y concordantes)»

Cabe advertir que la jurisprudencia constitucional en Costa Rica, tiene por expresa disposición de ley (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), carácter vinculante erga omnes, de modo que es fuente no escrita del derecho constitucional.

(1) Más aún, en la sentencia No. 2014-19776, la Sala Constitucional precisó: «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, por cuanto su propia naturaleza define su tutela. El uso limitado de los mismos está claramente dispuesto en la ley y sus reglamentos; y sus usos están destinados básicamente a labores de investigación, capacitación y ecoturismo, previamente aprobados por el Ministerio del Ambiente y Energía, no por el municipio...».

III. RÉGIMEN EN CONVENIOS INTERNACIONALES Y REGIONALES

En el caso costarricense, por expresa disposición constitucional (artículo 7°), los tratados y convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa, mediante una ley, tienen un rango o jerarquía supra legal e infra constitucional, salvo que se trate de derechos humanos, en cuyo caso la jurisprudencia constitucional, ha estimado que pueden asumir rango, incluso, supra constitucional.

1. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (UNESCO, octubre-noviembre 1972)

Mediante la Ley No. 5980 de 16 de noviembre de 1976 se aprobó la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972, la que en su artículo 2° efectúa una aproximación y delimitación conceptual del patrimonio natural, plenamente aplicable en el caso costarricense, al indicar que comprende lo siguiente:

«los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural».

En este instrumento internacional cada Estado se obliga a identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural natural situado en su territorio. Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financieros, artístico, científico y técnico. Además, establece diversos mecanismos de protección de estos bienes.

2. Convención sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) de 1973

Mediante la Ley No. 5605 de 30 de octubre de 1974, se ratificó internamente la referida convención, la cual en su preámbulo, establece lo siguiente:

«Reconociendo que la fauna y flora silvestres, en sus numerosas, bellas y variadas formas constituyen en elemento irremplazable de los sistemas naturales

de la tierra, tienen que ser protegidas para esta generación y las venideras; Conscientes del creciente valor de la fauna y flora silvestres desde los puntos de vista estético, científico, cultural, recreativo y económico; Reconociendo que los pueblos y Estados son y deben ser los mejores protectores de su fauna y flora silvestres; Reconociendo además que la cooperación internacional es esencial para la protección de ciertas especies de fauna y flora silvestres contra su explotación excesiva mediante el comercio internacional»

3. Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo de 12 diciembre de 1989

Por medio de la Ley No. 7226 de 2 de abril de 1991, el Estado costarricense aprobó el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo de 1989, en cuyo artículo 2º, se estipula como objetivo «valorizar y proteger el Patrimonio Natural de la Región, caracterizado por su alta diversidad biológica y eco-sistemática».

4. Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención Ramsar) de 1971

Mediante la Ley No. 7224 de 9 de abril de 1991, se aprobó la «Convención de Ramsar» de 2 de febrero de 1971, la que será desarrollada a través de otras leyes como la Ley Orgánica del Ambiente.

El artículo 1º de esta convención, resulta relevante al contener una aproximación conceptual a los humedales que sirven de hábitat a las aves acuáticas, al indicar lo siguiente: «(...) los humedales son extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros. A los efectos de la presente convención, las aves acuáticas son aquellas que, ecológicamente, dependen de las zonas húmedas.»

5. Convenio sobre la biodiversidad biológica (Río de Janeiro, 1992)

Mediante la Ley No. 7416 de 30 de junio de 1994, fue aprobado este convenio, que contiene una aproximación conceptual a la noción de diversidad biológica en su artículo 2, al indicar que es «la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos, y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los

que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas».

6. Convenio de Conservación de Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres prioritarias en América Central de 5 de junio de 1992

A través de la Ley No. 7433 de 14 de septiembre de 1994, se aprobó el Convenio de Conservación de Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres, prioritarias en América Central de 1992, el cual, en su artículo 25, establece lo siguiente: *«Se deberán desarrollar mayores esfuerzos para que cada uno de los Estados de la región, ratifiquen lo antes posible, las convenciones internacionales sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), la Convención sobre Conservación de Humedales de Importancia Internacional y Sitios para Aves Migratorias (RAMSAR), y la Convención para la Protección del Patrimonio Natural y Cultural de la UNESCO, prestándoles todas las garantías para su cumplimiento interno».*

7. Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 29 de octubre de 1993

La Ley No. 7629 de 26 de septiembre de 1996 aprobó el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana o Protocolo de Guatemala de 1993. Este instrumento regional que hace parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) establecido en 1991, en su artículo 35, dispone lo siguiente:

«En el campo de los recursos naturales y el medio ambiente, los Estados Parte convienen en desarrollar estrategias comunes, con el objetivo de fortalecer la capacidad de los Estados para valorizar y proteger el patrimonio natural de la región, adoptar estilos de desarrollo sostenible, utilizar en forma óptima y racional los recursos naturales del área, controlar la contaminación y restablecer el equilibrio ecológico, entre otros, mediante el mejoramiento y la armonización a nivel regional de la legislación ambiental nacional y el financiamiento y la ejecución de proyectos de conservación del medio ambiente.»

IV. RÉGIMEN LEGAL

1. Ley del Servicio de Parques Nacionales de 1977

La Ley No. 6084 de 24 de agosto de 1977 creó el Servicio de Parques Nacionales, actualmente adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía (por Ley No. 7152 de 5 de junio de 1990) que tendrá como función específica el

desarrollo y administración de los parques nacionales para la conservación del patrimonio natural del país.

De acuerdo con el artículo 2º de esta ley para establecer un parque nacional, debe tratarse de «áreas del territorio nacional aptas para la preservación de la flora y la fauna autóctonas».

Le corresponde al Servicio de Parques Nacionales, proponer al Poder Ejecutivo, la creación y delimitación mediante decreto ejecutivo de nuevos parques nacionales y sus límites solo pueden ser reducidos por una ley (artículo 13).

2. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1982

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, No. 6815 de 27 de septiembre de 1982, entre otras competencias que se le asignan a ese órgano técnico-consultivo, se encuentran en su artículo 3º, inciso i), las siguientes:

«Actuar en defensa del patrimonio nacional, de los recursos existentes en la zona marítimo-terrestre, el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

Tomar las acciones legales procedentes en salvaguarda del medio, con el fin de garantizar el derecho constitucional de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Velar por la aplicación correcta de convenios, tratados internacionales, leyes, reglamentos y otras disposiciones sobre esas materias.

Investigar, de oficio o a petición de parte, toda acción u omisión que infrinja la normativa indicada.

Ser tenida como parte, desde el inicio del procedimiento, en los procesos penales en que se impute la comisión de una infracción o la violación de la legislación ambiental y de la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre. Para ello, podrá ejercitar la acción penal, de oficio, sin estar subordinada a las actuaciones y las decisiones del Ministerio Público; interponer los mismos recursos que el Código de Procedimientos Penales concede a aquel y ejercer la acción civil resarcitoria.

Con autorización del Procurador General de la República o del Procurador General Adjunto, podrá coordinar acciones con instituciones públicas y privadas, especialmente con municipalidades, asociaciones de desarrollo comunal y organismos ambientales de carácter no gubernamental, a fin de poner en marcha proyectos y programas de información jurídica sobre la protección del ambiente, la zona marítimo-terrestre, la zona económica exclusiva y la plataforma continental para tutelar los recursos naturales, mediante actividades preventivas que involucren a las comunidades del país.

Asimismo, es preciso mencionar que el *párrafo final del artículo 58 de la Ley Forestal N° 7575* de 13 de febrero de 1996, le otorgó la acción de representación a la Procuraduría General de la República, para que establezca la acción civil resarcitoria sobre el daño ecológico ocasionado al patrimonio natural del Estado. Para estos efectos, los funcionarios de la Administración Forestal del Estado podrán actuar como peritos evaluadores.

3. Ley Conservación de la Vida Silvestre de 1992

La Ley de Conservación de la Vida Silvestre, No. 7317 de 30 de octubre de 1992, establece una serie de regulaciones jurídicas sobre la «vida silvestre», siendo que en su artículo 1°, párrafo 1°, preceptúa que *«La vida silvestre está conformada por el conjunto de organismos que viven en condiciones naturales, temporales o permanentes en el territorio nacional, tanto en el territorio continental como insular, en el mar territorial, las aguas interiores, la zona económica exclusiva y las aguas jurisdiccionales y que no requieren el cuidado del ser humano para su supervivencia. Los organismos exóticos declarados como silvestres por el país de origen, los organismos cultivados o criados y nacidos en cautiverio provenientes de especímenes silvestres, sus partes, productos y derivados son considerados vida silvestre y regulados por ley. La vida silvestre únicamente puede ser objeto de apropiación particular y de comercio, mediante las disposiciones contenidas en los tratados públicos, los convenios internacionales, esta ley y su reglamento».*

En su artículo 2°, establece definiciones de lo que debe entenderse por fauna silvestre (2) y flora silvestre (3).

(2) *«la fauna silvestre está constituida por los animales vertebrados e invertebrados, residentes o migratorios, que viven en condiciones naturales o que hayan sido extraídos de sus medios naturales o reproducidos ex situ con cualquier fin en el territorio nacional, sea este continental o insular, en el mar territorial, en aguas interiores, zona económica exclusiva o aguas jurisdiccionales y que no requieren el cuidado del ser humano para su supervivencia; así como aquellos animales exóticos, vertebrados e invertebrados, declarados como silvestres por el país de origen; incluye también los animales criados y nacidos en cautiverio provenientes de especímenes silvestres. La clasificación taxonómica de las especies se establecerá en el reglamento de esta ley».*

(3) *«la flora silvestre está constituida por el conjunto de plantas vasculares y no vasculares, algas y hongos existentes en el territorio nacional, continental o insular, en el mar territorial, aguas interiores, zona económica exclusiva o aguas jurisdiccionales, que viven en condiciones naturales o que hayan sido extraídas de su medio natural o reproducidas ex situ con cualquier fin, las cuales se indicarán en el reglamento de esta ley; así como aquellas plantas vasculares y no vasculares, algas y hongos exóticos declarados como silvestres por el país de origen; incluye también las plantas vasculares y no vasculares, algas y hongos que hayan sido cultivados en cautiverio provenientes de especímenes silvestres. Se exceptúan de ese conjunto las plantas vasculares que correspondan al concepto de "árbol forestal" y las plantas, hongos y algas de uso agrario, de acuerdo con la definición dada por la ley o la reglamentación que regula esta materia».*

El artículo 3° de esta ley establece que *«Se declara de dominio público la fauna silvestre que constituye un recurso natural renovable, el cual forma parte del patrimonio nacional. Asimismo, se declara de interés público la flora silvestre, la conservación, investigación y desarrollo de los recursos genéticos, especies, razas y variedades botánicas y zoológicas silvestres, que constituyen reservas genéticas, así como todas las especies y variedades silvestres, ingresadas al país que hayan sufrido modificaciones genéticas en su proceso de adaptación a los diversos ecosistemas»*. Por su parte, el artículo 4° estatuye que *«La producción, manejo, extracción, comercialización, industrialización y uso del material genético de la flora y la fauna silvestres, sus partes, productos y subproductos, se declaran de interés público y patrimonio nacional»*.

Desde el punto de vista de la organización administrativa, a través de esta ley se crea un órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental esencial en materia de protección del patrimonio natural, que es el «Sistema Nacional de Áreas de Conservación» (SINAC), adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía (órgano rector en la materia), cuya función general es la planificación, desarrollo y control de la vida silvestre (artículos 6 y 11) (4).

(4) El artículo 7° de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre especifica las competencias del SINAC, al preceptuar que le corresponde lo siguiente: *«a) Establecer las medidas técnicas por seguir para el buen manejo, conservación y administración de la vida silvestre, objeto de esta ley y de los respectivos convenios y tratados internacionales ratificados por Costa Rica. b) Establecer los refugios nacionales de vida silvestre y administrarlos. c) Fomentar el establecimiento de los refugios nacionales de vida silvestre en propiedad mixta o privada. d) Promover y ejecutar programas de educación e investigación sobre el uso adicional de los recursos naturales renovables del país, en el campo de la vida silvestre que le competen, de conformidad con esta ley. e) Promover y ejecutar investigaciones en el campo de la vida silvestre, salvo aquellos que se refieran a recursos genéticos y bioquímicos regulados por la Ley de Biodiversidad. f) Extender, denegar o cancelar los permisos de caza de control, extracción, investigación, colecta científica y académica y cualquier permiso para importar o exportar vida silvestre, sus partes, productos y derivados, así como aprobar, rechazar o modificar los planes de manejo y permisos de funcionamiento de los diferentes establecimientos de manejo de vida silvestres, refugio de vida silvestre y para aquellas actividades de manejo de vida silvestre que lo requieran. g) Financiar las tesis o las investigaciones que permitan el mejor conocimiento de la vida silvestre. h) Proteger, supervisar y administrar, con enfoque ecosistémico los humedales, así como determinar su calificación de importancia nacional o internacional. i) Crear y gestionar los programas de manejo, control, vigilancia e investigación sobre la vida silvestre. j) Apoyar los programas de educación formal e informal de la Comisión Interinstitucional para la Educación y la Conciencia Pública e Investigación en Biodiversidad (Ciecopi). k) Coordinar con los otros entes competentes en la prevención, mitigación, atención y seguimiento de los daños a la vida silvestre. l) Promover la participación responsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente. m) Fomentar la conservación de ecosistemas naturales. n) Establecer planes de contingencia para la protección de la vida silvestre, en caso de desastres naturales. ñ) Coordinar acciones con las instituciones, públicas o privadas, nacionales o internacionales para la conservación y el manejo sostenible de la vida silvestre»*.

Esta ley crea un cuerpo de inspectores de vida silvestre, inspectores forestales, guarda parques y otros funcionarios que, ejercen competencias de policía administrativa, pudiendo detener, transitar, entrar, practicar inspecciones en terrenos públicos o privados y decomisar lo sustraído o extraído (artículos 15 y 16). Debe tomarse en consideración que, a tenor de esta norma legal, el SINAC regula todo lo atinente a la caza, pesca, colecta, extracción y tenencia de la vida silvestre (artículo 14), así como la extracción y colecta de la flora silvestre (artículo 51), mediante el otorgamiento de las licencias, autorizaciones y permisos respectivos.

En el artículo 19, es creado el «Registro Nacional de la Vida Silvestre», como público y de fácil acceso para la inscripción, manejo y control de la vida silvestre en general e, incluso, en manos privadas.

El artículo 82 crea la categoría de los «refugios nacionales de vida silvestre», sobre todo de aquella en vías de extinción, bajo tres modalidades, sea en propiedad estatal, privada o mixta. Los artículos 84 y 85, habilitan al Poder Ejecutivo para establecer refugios nacionales en reservas forestales y, previo acuerdo, en terrenos cuya titularidad sea de otros entes públicos descentralizados (instituciones autónomas, municipios) o de particulares, en este último en caso de mediar oposición debe acudir a la potestad expropiatoria.

4. Ley Orgánica del Ambiente de 1995

La Ley No. 7554 de 4 de octubre de 1995, Ley Orgánica del Ambiente, contiene varias disposiciones relativas al patrimonio natural.

En su artículo 8º, establece la siguiente competencia de los Consejos Regionales Ambientales *«Prevenir y combatir plagas, enfermedades e incendios forestales en los terrenos del patrimonio natural del Estado; además, colaborar en la prevención de plagas, enfermedades e incendios forestales en plantaciones y bosques privados»*.

Resulta importante transcribir los artículos 32 y 33 de esta ley, en cuanto, respectivamente, crean y clasifican las áreas silvestres protegidas y establecen el concepto de «monumento natural», al disponer lo siguiente:

«Artículo 32.– Clasificación de las áreas silvestres protegidas. El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, podrá establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación: a) Reservas forestales. b) Zonas protectoras. c) Parques nacionales. d) Reservas biológicas. e) Refugios nacionales de vida silvestre. f) Humedales (5). g) Monumentos naturales.

(5) Sobre el régimen jurídico de los humedales costeros, la Procuraduría General de la República en el pronunciamiento No. OJ-122-2000 de 6 de noviembre de 2000, señaló:

Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 de esta ley. Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas.

Artículo 33.– Monumentos naturales. Se crean los monumentos naturales como áreas que contengan uno o varios elementos naturales de importancia nacional. Consistirán en lugares u objetos naturales que, por su carácter único o excepcional, su belleza escénica, o su valor científico, se resuelva incorporarlos a un régimen de protección. Los monumentos naturales serán creados por el Ministerio del Ambiente y Energía y administrados por las municipalidades respectivas».

El ordinal 37 de esta ley establece los modos de adquisición por parte del Estado de aquellos terrenos de propiedad privada que se encuentren en alguna área silvestre protegida, al establecer lo siguiente:

«Artículo 37.– Facultades del Poder Ejecutivo. Al establecer áreas silvestres protegidas, cualquiera sea su categoría de manejo, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, queda facultado para incluir, dentro de sus límites, las fincas o partes de fincas particulares necesarias para cumplir con los objetivos señalados en esta ley y para instrumentarlos de acuerdo con el respectivo plan de manejo o crear las servidumbres legales para la protección ecológica y el cumplimiento de la presente ley.

Cuando se trate de parques nacionales, reservas biológicas o refugios nacionales de vida silvestre estatales, los terrenos serán adquiridos por compra, expropiación o ambos procedimientos, previa indemnización. En los casos de reservas forestales, zonas protectoras, refugios de vida silvestre mixtos y humedales, los predios o sus partes también podrán comprarse o expropiarse, salvo que, por requerimiento del propietario, se sometan voluntariamente al régimen forestal. Esa sujeción será inscrita en el Registro Público de la Propiedad, como una afectación al inmueble, que se mantendrá durante el tiempo establecido en el plan de manejo.

«Las áreas de mangle son inalienables, imprescriptibles e insusceptibles de ocupación privada. Constituyen un componente de los ecosistemas de humedales estuarinos, de los que dependen gran cantidad de especies de fauna terrestre y marina; y donde crece un reducido número de especies vegetales de gran fragilidad (Decreto 22550). Inicialmente con la categoría de reservas forestales y hoy de humedales, los manglares son en la actualidad áreas protegidas, de dominio público, integran el Patrimonio Natural del Estado desde esa calificación y están bajo administración del Ministerio del Ambiente y Energía, a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y sus respectivas Áreas de Conservación regionales, regulados en diversas normas (...) Y según el Decreto N° 23247 las áreas que han estado provistas de manglar aun taladas continúan siendo de dominio público. Atinente a lo anterior y a la importancia de los manglares, su régimen de bienes de dominio público e imposibilidad jurídica de inscribirlos a nombre de particulares puede consultarse el dictamen C-102-96».

Las fincas particulares afectadas según lo dispuesto por este artículo, por encontrarse en parques nacionales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre, reservas forestales y zonas protectoras, quedarán comprendidas dentro de las áreas protegidas estatales solo a partir del momento en que se hayan pagado o expropiado legalmente, salvo cuando en forma voluntaria se sometan al Régimen Forestal. Tratándose de reservas forestales, zonas protectoras y refugios de vida silvestre y en caso de que el pago o la expropiación no se haya efectuado y mientras se efectúa, las áreas quedarán sometidas a un plan de ordenamiento ambiental que incluye la evaluación de impacto ambiental y posteriormente, al plan de manejo, recuperación y reposición de los recursos.

Se faculta al Poder Ejecutivo para que, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, realice las expropiaciones, contempladas en este artículo, de conformidad con lo establecido en la Ley de expropiaciones No. 7495, del 3 de mayo de 1995».

El artículo 38 es fundamental al establecer el principio de la irreductibilidad de las áreas silvestres protegidas que hacen parte del patrimonio natural, estableciendo lo siguiente:

«Reducción de las áreas silvestres protegidas. La superficie de las áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo, sólo podrá reducirse por Ley de la República, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida».

Esta importante ley, se ocupa de regular en capítulo separado los «recursos marinos, costeros y humedales», definiéndolos [artículos 39 (6) y 40 (7)], declarando de interés público su conservación «por ser de uso múltiple» (artículo 41), estableciendo las medidas para delimitarlos efectivamente (artículo 42), la evaluación del impacto ambiental de cualquier actividad que les pueda afectar (artículo 44) y prohibiendo ciertas actividades (artículo 45) que interrumpan los ciclos naturales de los ecosistemas de humedal o afecten el flujo de aguas marinas o continentales (v. gr. diques, drenajes, desecamientos, rellenos, etc.).

(6) «Definición de recursos marinos y costeros. Se entiende por recursos marinos y costeros, las aguas del mar, las playas, los playones y la franja del litoral, las bahías, las lagunas costeras, los manglares, los arrecifes de coral, los pastos marinos, es decir praderas de fanerógamas marinas, los estuarios, las bellezas escénicas y los recursos naturales, vivos o no, contenidos en las aguas del mar territorial y patrimonial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y su zócalo insular».

(7) Definición de humedales. Los humedales son los ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lenticos o loticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja.

En lo relativo a la «diversidad biológica» el artículo 46 de la Ley Orgánica del Ambiente, dispone que el «*El Estado ejercerá la soberanía sobre la diversidad biológica, como parte de su patrimonio natural. Son de interés público las actividades destinadas a conservar, mejorar y, en lo posible, recuperar la diversidad biológica del territorio nacional; también las dirigidas a asegurar su uso sostenible (...)*».

El artículo 47 declara de interés público «*la investigación, la exploración y la comercialización de la diversidad biológica*» y también declara que «*La explotación y la comercialización de la flora y la fauna silvestres como bienes de dominio público, serán reguladas por el Estado*».

Finalmente, el artículo 50, relativo a las «aguas» declara que «*El agua es de dominio público, su conservación y uso sostenible son de interés general*».

Sobre el tema de las áreas silvestres protegidas, la Sala Constitucional, en la sentencia No. 2010-021258 de las 14:00 hrs. de 22 de diciembre de 2010, precisó lo siguiente:

«Las Áreas Silvestres Protegidas declaradas por el Poder Ejecutivo, son bienes sujetos al régimen del Patrimonio Natural del Estado, por tener un alto valor para los ecosistemas, especies amenazadas o desde el punto de vista científico son delimitadas por el Poder Ejecutivo; a partir de su declaratoria se pretende dotar a estas zonas geográficas de una vocación conservacionista y proteccionista necesarias para cumplir su función. Como lo ha interpretado esta Sala, este Patrimonio alcanza tanto los terrenos públicos como los privados, sometidos a un régimen jurídico especial aunque pertenezca a un sujeto derecho público o de derecho privado. De conformidad con la legislación contenida en la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Forestal, estos bienes del Patrimonio Natural del Estado, soportan intereses y restricciones que superan los límites propios de los cantones, para dar lugar a un interés nacional e incluso internacional de protección» (8).

(8) Sobre la administración exclusiva del Ministerio de Ambiente y Energía de las Áreas Silvestres Protegidas, la Procuraduría General de la República, en un asunto donde debía delimitar la competencia municipal para administrar la zona marítimo-terrestre establecida en la Ley de la materia No. 6043, respecto de la más general de administrar el patrimonio natural, en su pronunciamiento No. C-191-96 de 27 de noviembre de 1996, expresó lo siguiente: *Situándonos nuevamente dentro de la normativa de la Ley No. 6043 de 2 de marzo de 1977, nos señala el artículo 73: «Artículo 73.- La presente ley no se aplica a las zonas marítimo terrestres, incluidas en los parques nacionales y reservas equivalentes, las cuales se regirán por la legislación respectiva.» El concepto de «reservas equivalentes» fue aclarado por el dictamen No. C-174-87 de 8 de setiembre de 1987 en el siguiente sentido: «De lo expuesto concluimos: 1) Si bien técnicamente se ha dado a la expresión «reservas equivalentes» connotaciones más restringidas, en nuestro ordenamiento jurídico, y, en concreto en la Ley sobre Zona Marítimo-Terrestre, se ha utilizado para aludir a todas las áreas silvestres protegidas, junto con los parques nacionales que conforman el patrimonio Forestal del Estado: reservas*

biológicas, zonas protectoras, reservas forestales y refugios nacionales de fauna silvestre, las cuales, con carácter inalienables e inembargables, están sometidos a planes específicos de manejo público que garanticen la adecuada protección, conservación y uso racional de los recursos, para un desarrollo sostenido. 2) Que las zonas marítimo-terrestres incluidas en dichas áreas no se rigen por la Ley de la zona marítimo terrestre, sino por la Ley Forestal.» Entonces, trasladando el concepto común de zona marítimo terrestre al establecido por el artículo 75 de la Ley No. 6043, se asevera que los terrenos ubicados sobre la franja de doscientos metros contigua, a ambos lados, de los canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado, y que hubiesen sido objeto de una declaratoria de área silvestre protegida, dejarán de regirse por la Ley No. 6043 para hacerlo por la legislación respectiva, sea la Ley de Conservación de Vida Silvestre, No. 7317 de 30 de octubre de 1992, la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554 de 4 de octubre de 1995, o la Ley Forestal, No. 7575 de 5 de febrero de 1996. Así, por ejemplo, el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, hace una clasificación, no exhaustiva, de las categorías de manejo bajo las cuales podrán establecerse áreas silvestres protegidas: a) reservas forestales, b) zonas protectoras, c) parques nacionales, d) reservas biológicas, e) refugios nacionales de vida silvestre, f) humedales, y g) monumentos naturales. Todas estas categorías, con excepción de la última, indica el artículo en su párrafo segundo, serán administrados por el Ministerio del Ambiente y Energía. Con este artículo desaparece la división tripartita que prevalecía anteriormente en el entonces Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas: el Servicio de Parques Nacionales para parques nacionales y reservas biológicas, la Dirección General Forestal para reservas forestales y zonas protectoras, y la Dirección General de Vida Silvestre para refugios nacionales de vida silvestre y humedales, fundiéndose todas las competencias de forma genérica en una única entidad, Ministerio del Ambiente y Energía, sin especificación departamental a lo interno para cada categoría de manejo. Tal competencia viene a ser confirmada por el artículo 13 de la Ley Forestal al preceptuar que corresponderá al Ministerio del Ambiente y Energía la administración del patrimonio natural del Estado, «constituido por los bosques y terrenos forestales 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 patrimonio». Será competencia, pues, del Ministerio del Ambiente y Energía administrar las zonas marítimo terrestres incluidas dentro de áreas silvestres protegidas, entre ellas por supuesto, la contigua a los canales principales que detalla el artículo 73 de la Ley No. 6043, por lo que, a ese respecto, desplazarán la competencia de las municipalidades. En la zona atlántica norte de nuestro país se han declarado numerosas áreas protegidas que incluyen, de acuerdo a su localización geográfica, terrenos contiguos a canales principales entre Moín y Barra del Colorado, tales como el Parque Nacional Tortuguero (Decreto No. 1235-A de 7 de setiembre de 1970, Ley No. 5680 de 17 de abril de 1975, Decreto No. 11148-A de 5 de febrero de 1980, Ley No. 6794 de 25 de agosto de 1982 y Decreto No. 24428-MIRENEM de 4 de abril de 1995), la Reserva Forestal Pacuare-Matina (Decreto No. 2886-A de 15 de marzo de 1973), el Refugio Nacional de Vida Silvestre Barra del Colorado (Decreto No. 16358-MAG de 4 de junio de 1985), la Zona Protectora Tortuguero (Decreto No. 19971-MIRENEM de 25 de agosto de 1990), y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Dr. Archie Carr (Decreto No. 23256-MIRENEM de 27 de abril de 1994) y que, por tanto, serían de administración exclusiva del Ministerio del Ambiente y Energía. Otro tanto cabe decir de las declaratorias de áreas protegidas sobre terrenos de organismos públicos, entre ellos, las instituciones autónomas como JAPDEVA. Aquí ya no rige el traslado de competencias por aplicación de la Ley No. 6043, sino de las diferentes Leyes Forestales, la actual, No. 7575, y las anteriores, No. 4465 de 25 de noviembre de 1969 y 7174 de 28 de junio de 1990. (...). Consecuentemente, es propio indicar que JAPDEVA o las municipalidades con jurisdicción territorial perderán su competencia en cuanto administración

El artículo 46 establece la soberanía del Estado sobre la diversidad biológica, en los siguientes términos:

«El Estado ejercerá la soberanía sobre la diversidad biológica, como parte de su patrimonio natural. Son de interés público las actividades destinadas a conservar, mejorar y, en lo posible, a recuperar la diversidad biológica del territorio nacional; también las dirigidas a asegurar su uso sostenible. Para ejecutarlas, se tomarán en cuenta los parámetros definidos por el Poder Ejecutivo, así como los siguientes criterios: a) La protección y la conservación de los ecosistemas naturales, la diversidad de las especies, la diversidad genética en el territorio nacional y la vigilancia de las zonas de reproducción; b) El manejo de la diversidad biológica integrado a la planificación de cualquier actividad relativa a los elementos del ambiente; c) La protección y el desarrollo de técnicas reproductoras de especies endémicas, en peligro o en vías de extinción, para recuperar su estabilidad poblacional; d) El uso de la investigación y la monitoria para definir estrategias y programas de protección y manejo de los hábitat o las especies; e) La promoción del fortalecimiento y el fomento de estaciones biológicas para el estudio, la recuperación y el repoblamiento de especies silvestres de flora y fauna; f) La reproducción controlada de especies silvestres con fines científicos, sociales y económicos.»

5. Ley Forestal de 1996

La Ley Forestal, No. 7575 de 13 de febrero de 1996, es quizá el instrumento legal que aborda de forma más general y sistemática el tema del patrimonio natural.

Así el artículo 6, inciso a), le atribuye a la administración forestal la competencia de *«Conservar los recursos forestales del país, tanto en terrenos del patrimonio natural del Estado como en áreas forestales privadas, de acuerdo con esta ley»*. Luego en el inciso c), le asigna la función de *«Prevenir y combatir plagas, enfermedades e incendios forestales en los terrenos del patrimonio natural del Estado; además, colaborar en la prevención de plagas, enfermedades e incendios forestales en plantaciones y bosques privados»*.

El título II de esta ley, se denomina «Patrimonio natural del Estado», por lo menos desde la perspectiva de lo estrictamente forestal, que tiene cinco normas de suma relevancia en la determinación de su naturaleza jurídica y regulación jurídica. Se trata de los artículos 13 a 18 que pasamos a transcribir de seguido:

sobre aquellos terrenos contiguos a los canales, principales o no, que fueren objeto de una declaratoria de área silvestre protegida, trasladándose aquella al Ministerio del Ambiente y Energía, de manera específica al Área de Conservación Llanuras de Tortuguero, creada por el Decreto No. 22997- MIRENEM de 21 de febrero de 1994.

«Artículo 13.– Constitución y administración. El patrimonio natural del Estado estará constituido por los bosques y terrenos forestales 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 patrimonio.

El Ministerio del Ambiente y Energía administrará el patrimonio.

Cuando proceda, por medio de la Procuraduría General de la República, inscribirá los terrenos en el Registro Público de la Propiedad como fincas individualizadas de propiedad del Estado.

Las organizaciones no gubernamentales que adquieran bienes inmuebles con bosque o de aptitud forestal, con fondos provenientes de donaciones o del erario, que se hayan obtenido a nombre del Estado, deberán traspasarlos a nombre de este.

Artículo 14.– Condición inembargable e inalienable del patrimonio natural. Los terrenos forestales y bosques que constituyen el patrimonio natural del Estado, detallados en el artículo anterior, serán inembargables e inalienables; su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible. En consecuencia, no pueden inscribirse en el Registro Público mediante información posesoria y tanto la invasión como la ocupación de ellos serán sancionadas conforme a lo dispuesto en esta ley.

Artículo 15.– Impedimentos. Los organismos de la Administración Pública no podrán permutar, ceder, enajenar, de ninguna manera, entregar ni dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que antes hayan sido clasificados por el Ministerio del Ambiente y Energía. Si están cubiertos de bosque, automáticamente quedarán incorporados al patrimonio natural del Estado y se constituirá una limitación que deberá inscribirse en el Registro Público.

Artículo 16.– Linderos. El Ministerio del Ambiente y Energía delimitará, en el terreno, los linderos de las áreas que conforman el patrimonio natural del Estado. El procedimiento de deslinde se fijará en el reglamento de esta ley.

Artículo 17.– Catastro forestal. El Ministerio del Ambiente y Energía coordinará, con el Registro Nacional, el establecimiento de un catastro forestal, cuyo objetivo será regular las áreas comprendidas dentro del patrimonio natural del Estado y las que voluntariamente se sometan al régimen forestal.

Artículo 18.– Autorización de labores. En el patrimonio natural, 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, según lo establezca el reglamento de esta ley».

6. Ley de Biodiversidad de 1998

La Ley de Biodiversidad, No. 7788 de 30 de abril de 1998, se ocupa de regular la materia, particularmente, su conservación, aprovechamiento y uso sostenible (artículo 1°).

El artículo 7, párrafo 2°, entiende por biodiversidad la *«Variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, ya sea que se encuentren en ecosistemas terrestres, aéreos, marinos, acuáticos o en otros complejos ecológicos. Comprende la diversidad dentro de cada especie, así como entre las especies y los ecosistemas de los que forma parte. Para los efectos de esta ley, se entenderán como comprendidos en el término biodiversidad, los elementos intangibles, como son: el conocimiento, la innovación y la práctica tradicional, individual o colectiva, con valor real o potencial asociado a recursos bioquímicos y genéticos, protegidos o no por los sistemas de propiedad intelectual o sistemas sui generis de registro».*

El artículo 2° dispone que *«El Estado ejercerá la soberanía completa y exclusiva sobre los elementos de la biodiversidad».*

El artículo 6° efectúa una afectación general de la biodiversidad en los siguientes términos: *«Dominio público. Las propiedades bioquímicas y genéticas de los elementos de la biodiversidad silvestres o domesticados son de dominio público. El Estado autorizará la exploración, la investigación, la bioprospección, el uso y el aprovechamiento de los elementos de la biodiversidad que constituyan bienes de dominio público, así como la utilización de todos los recursos genéticos y bioquímicos, por medio de las normas de acceso establecidas en el capítulo V de esta ley».*

Esta ley tuvo un impacto importante en la organización administrativa dispuesta para la protección del patrimonio natural, aunque específicamente se refiere a la biodiversidad, indica que el órgano encargado de establecerla es el Ministerio de Ambiente y Energía, debiendo actuar a través de la «Comisión Nacional para la gestión de la biodiversidad» y el «Sistema nacional de áreas de conservación» (SINAC) (artículo 13).

La «Comisión Nacional para la gestión de la biodiversidad», conformada como un órgano desconcentrado en grado máximo con personalidad jurídica instrumental, además de contar con una oficina técnica de apoyo y un Director Ejecutivo, tiene las siguientes competencias (artículo 14): *«1.- Formular las políticas nacionales referentes a la conservación, el uso ecológicamente sostenible y la restauración de la biodiversidad, sujetándose a la convención sobre la biodiversidad biológica y otros convenios y tratados internacionales*

correspondientes, así como a los intereses nacionales (...) 3.– Formular y coordinar las políticas para el acceso de los elementos de la biodiversidad y el conocimiento asociado que asegure la adecuada transferencia científico-técnica y la distribución justa de los beneficios que, para los efectos del título V de esta ley, se denominarán normas generales. 4.– Formular la estrategia nacional de biodiversidad y darle seguimiento. 5.– Coordinar y facilitar la realización de un amplio proceso de divulgación, con los sectores políticos, económicos y sociales del país, en torno a las políticas de conservación, el uso ecológicamente sostenible y la restauración de la biodiversidad. 6.– Revocar las resoluciones de la oficina técnica de la Comisión y del servicio de protección fitosanitaria en materia de las solicitudes de acceso a los elementos de la biodiversidad, materia en la que agotará la vía administrativa. 7.– Asesorar a otros órganos del Poder Ejecutivo, instituciones autónomas y entes privados, a fin de normar las acciones para el uso, ecológicamente sostenible, de los elementos de la biodiversidad. 8.– Velar porque las acciones públicas y privadas relativas al manejo de los elementos de la biodiversidad cumplan con las políticas establecidas en esta Comisión (...).

El artículo 22 de esta ley le otorgará una competencia más general, en lo referente al patrimonio natural, al «Sistema nacional de áreas de conservación» (SINAC), que como vimos fue creado por la Ley de Conservación de la Vida Silvestre de 1992, al disponer lo siguiente:

«Créase el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, en adelante denominado Sistema, que tendrá personería jurídica propia; será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica. Conforme a lo anterior, la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del Sistema, sin perjuicio de los objetivos para los que fueron establecidos. Queda incluida como competencia del Sistema la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos».

Las «áreas de conservación» son definidas, en el artículo 28, como «El Sistema estará constituido por unidades territoriales denominadas Áreas de Conservación bajo la supervisión general del Ministerio del Ambiente y Energía, por medio del Consejo Nacional de Áreas de Conservación, con competencia en todo el territorio nacional, según se trate de áreas silvestres protegidas, áreas con alto grado de fragilidad o de áreas privadas de explotación económica. Cada área de conservación es una unidad territorial del país, delimitada administrativamente, regida por una misma estrategia de desarrollo

y administración, debidamente coordinada con el resto del sector público. En cada uno se interrelacionan actividades tanto privadas como estatales en materia de conservación sin menoscabo de las áreas protegidas. Las Áreas de Conservación se encargarán de aplicar la legislación vigente en materia de recursos naturales, dentro de su demarcación geográfica. Deberán ejecutar las políticas, las estrategias y los programas aprobados por el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, en materia de áreas protegidas; asimismo, tendrá a su cargo la aplicación de otras leyes que rigen su materia, tales como la Ley de conservación de la vida silvestre, No. 7317, de 30 de octubre de 1992, y la Ley Forestal, No. 7575, de 13 de febrero de 1996, Ley Orgánica del ambiente, No. 7554, de 4 de octubre de 1995, y la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales, No. 6084, de 24 de agosto de 1977. Basado en las recomendaciones del Consejo, el Ministerio del Ambiente y Energía definirá la división territorial que técnicamente sea más aconsejable para las Áreas de Conservación del país, así como sus modificaciones».

Además, esta ley dotará al SINAC de una nueva estructura administrativa conformada por el Consejo Nacional (9) y su Director Ejecutivo. Por su parte, las áreas de conservación, se estructuran en los siguientes órganos: 1) Consejo Regional del Área de conservación, 2) la Dirección Regional del Área de Conservación, 3) El Comité científico-técnico y 4) el órgano financiero. Órganos que tienen competencias limitadas a la respectiva área de conservación.

La Ley de Biodiversidad, efectúa algunas precisiones sobre las denominadas «áreas silvestres protegidas» que conviene tener en consideración, por lo que transcribimos las normas pertinentes de seguido.

(9) Competencias del Consejo Nacional del SINAC (artículo 25): «1.- Definir la ejecución de las estrategias y políticas tendientes a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, y vigilar que se ejecuten. 2.- Supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las Áreas de Conservación. 3.- Coordinar, en forma conjuntamente con la Comisión, la elaboración y actualización de la Estrategia nacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, la cual deberá ser ampliamente consultada con la sociedad civil y coordinada debidamente con todo el sector público, dentro del marco de cada una de las Áreas de Conservación. 4.- Definir estrategias y políticas relacionadas con la consolidación y el desarrollo de las áreas protegidas estatales, así como supervisar su manejo. 5.- Aprobar las estrategias, la estructura de los órganos administrativos de las áreas protegidas y los planes y presupuestos anuales de las Áreas de Conservación. 6.- Recomendar la creación de nuevas áreas protegidas que aumenten su categoría de protección. 7.- Realizar auditorías técnicas y administrativas para la vigilancia del buen manejo de las Áreas de Conservación y sus áreas protegidas. 8.- Establecer los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las Áreas de Conservación. 9.- Nombrar de una terna propuesta por los consejos regionales, los directores de las Áreas de Conservación. 10.- Aprobar las solicitudes de concesión (...) 11.- Otras funciones necesarias para cumplir con los objetivos de esta y otras leyes relacionadas con las funciones del Sistema».

Artículo 58.– Áreas silvestres protegidas Las áreas silvestres protegidas son zonas geográficas delimitadas, constituidas por terrenos, humedales y porciones de mar. Han sido declaradas como tales por representar significado especial por sus ecosistemas, la existencia de especies amenazadas, la repercusión en la reproducción y otras necesidades y por su significado histórico y cultural. Estas áreas estarán dedicadas a conservación y proteger la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general. Los objetivos, la clasificación, los requisitos y mecanismos para establecer o reducir estas áreas se determinan en la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554, de 4 de octubre de 1995. Las prohibiciones que afectan a las personas físicas y jurídicas dentro de los parques nacionales y las reservas biológicas están determinadas, en la Ley de la Creación del Servicio de Parques Nacionales, No. 6084, de 24 de agosto de 1977. Durante el proceso de cumplimiento de requisitos para establecer áreas silvestres protegidas estatales, los informes técnicos respectivos deberán incluir las recomendaciones y justificaciones pertinentes para determinar la categoría de manejo más apropiada a que el área propuesta debe someterse. En todo caso, el establecimiento de áreas y categorías tomará muy en cuenta los derechos previamente adquiridos por las poblaciones indígenas o campesinas y otras personas físicas o jurídicas, subyacentes o adyacentes a ella.

Artículo 59.– Cambio de categoría El Sistema Nacional de Áreas de Conservación podrá recomendar elevar la categoría de las áreas protegidas existentes; para ello seguirá lo establecido en la Ley Orgánica del Ambiente.

Artículo 60.– Propiedad de las áreas silvestres protegidas Las áreas silvestres protegidas, además de las estatales, pueden ser municipales, mixtas o de propiedad privada. Por la gran importancia que tienen para asegurar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad del país, el Ministerio del Ambiente y Energía y todos los entes públicos, incentivarán su creación, además, vigilarán y ayudarán en su gestión.

Artículo 61.– Protección de las áreas silvestres protegidas El Estado debe poner atención prioritaria a la protección y consolidación de las áreas silvestres protegidas estatales que se encuentran en las Áreas de Conservación. Para estos efectos, el Ministerio de Ambiente y Energía en coordinación con el Ministerio de Hacienda, deberá incluir en los presupuestos de la República, las transferencias respectivas al fideicomiso o los mecanismos financieros de áreas protegidas para asegurar, al menos, el personal y los recursos necesarios que determine el Sistema Nacional de Áreas de Conservación para la operación e integridad de las áreas silvestres protegidas de propiedad estatal y la protección permanente de los parques nacionales, las reservas biológicas y otras áreas silvestres protegidas propiedad del Estado.

7. Otras leyes

Existen una serie de leyes que hacen una referencia simple al patrimonio natural, pero que hacen parte de ese régimen legal conjunto, así tenemos, las siguientes:

La Ley No. 7593 de 9 de agosto de 1996, Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), la cual, en su artículo 79, en lo que atañe a la expropiación forzosa o imposición de servidumbres, dispone lo siguiente: *«Las autoridades titulares del dominio público permitirán la instalación de redes públicas de telecomunicaciones en los bienes de uso público; todo conforme a la normativa vigente para las áreas públicas de protección ambiental, denominadas patrimonio natural del Estado; así como la evaluación del impacto ambiental de las obras, los proyectos o las actividades que lo requieran. Los operadores de estas redes deberán cubrir los costos, los eventuales daños y perjuicios que puedan ocasionar la construcción y operación de las redes y cancelar un arrendamiento, cuyo valor será fijado por la Dirección General de Tributación».*

La Ley No. 7744 de 19 de diciembre de 1997, Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, la cual, en su artículo 1°, exceptúa de la concesión los bienes que formen parte del patrimonio natural del Estado, en los términos en que está regulado por los artículos 13 y 14 de la Ley Forestal, Ley No. 7575 y sus reformas. Al respecto, la Sala Constitucional en la sentencia No. 2013-7934 de las 09:05 hrs. de 14 de junio de 2013, dispuso:

«IX.– A partir de lo expuesto procede acoger el amparo (...) es claro que todavía existen concesionadas áreas que corresponden a PNE. Nótese que si bien en una de las concesiones no se encontró construcción alguna, en la otra si observó un área de construcción cercana a una quebrada. Por otro lado, a la fecha no se encuentra finalizado el nuevo Plan Regulador Costero, el cual debe necesariamente contemplar las áreas de PNE que todavía se encuentran en las áreas concesionadas. Finalmente, a pesar de lo anterior, consta que la Municipalidad acordó renovar ambas concesiones por espacio de 20 años, sin que, pese a que este Tribunal lo solicitó como prueba para mejor resolver se tenga certeza de la afectación actual al PNE. Así las cosas, evidencia la Sala que las autoridades de la Municipalidad de Osa no han adoptado las medidas necesarias y pertinentes en aras de proteger el recurso natural del Estado, por lo se impone estimar el amparo con sus consecuencias».

La Ley No. 8346 de 12 de febrero de 2003, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (SINART), en cuyo artículo 4°, inciso n), establece que informará la actividad de esa entidad, como sistema de comunicación, la obligación de coadyuvar a garantizar las pautas indicadas en el artículo 89 de la Constitución Política, a efecto de desarrollar y conservar el patrimonio natural, histórico, artístico y cultural.

La Ley No. 8543 de 27 de septiembre de 2006, Ley de Creación del Museo de Guanacaste, el cual, en su artículo 4°, le atribuye a ese instituto el deber de fomentar la incorporación del público en la custodia y preservación del patrimonio natural y cultural de la región guanacasteca.

La Ley No. 9036 de 11 de mayo de 2012, Ley que Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural. En su artículo 5°, establece como objetivo del desarrollo rural, la obligación del Estado costarricense, en coordinación de los gobiernos locales y los entes públicos correspondientes, de impulsar políticas, acciones y programas en los territorios rurales, que estén orientados a su desarrollo, de tal forma que se impone la diversificación productiva del medio rural, tomando en cuenta su multifuncionalidad y sus potencialidades productivas, y su contribución a la preservación de la biodiversidad, la prestación de servicios ambientales a la sociedad, el mejoramiento de los espacios y paisajes rurales y la protección del patrimonio natural en los diversos territorios rurales del país. Además, en el artículo 15, inciso b), se establece como funciones del INDER, fomentar la producción y la diversificación económica del medio rural, tomando en cuenta la multifuncionalidad de servicios que brinda a la sociedad, sus potencialidades productivas y su contribución al uso racional de los recursos naturales, a la conservación de la biodiversidad, el mejoramiento de los espacios, paisajes rurales y la protección del patrimonio natural y cultural, en los diversos territorios rurales del país. Finalmente, en el artículo 16, al regular el régimen de los terrenos del Instituto de Desarrollo Rural, se estipula que forma parte del fondo de tierras para el desarrollo agrario, las siguientes: «a) *Las adquiridas o las administradas por el IDA, a excepción de las pertenecientes al patrimonio natural del Estado hasta la fecha de vigencia de esta ley, que no hayan sido adjudicadas o traspasadas, así como las que el Inder adquiera por medios legales, para los fines establecidos por esta ley*» y «f) *Las aptas para el desarrollo rural dentro de las reservas nacionales, no sujetas a dominio particular o de otras instituciones del Estado, las cuales se inscriban a nombre de la institución y no sean parte del patrimonio natural del Estado*».

V. CONCLUSIONES

El régimen jurídico del patrimonio natural en Costa Rica, se encuentra disperso, empero, se denota una clara intención del constituyente y del legislador de ofrecer una regulación jurídica apropiada a los fuertes y serios compromisos asumidos por este país con la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible, la paz con la naturaleza, el turismo ecológico, el uso de energías alternativas o limpias, la carbono-neutralidad y la delimitación temprana de

áreas de conservación o protección que comprenden, aproximadamente, el 25% del territorio nacional.

Una de las razones de la fragmentación en la regulación del patrimonio natural obedece a la dificultad de aprehender esta noción y de precisar qué bienes incluye. Empero, a partir de la tupida regulación normativa que hemos referido es posible arribar a una noción. En efecto, en el caso de Costa Rica, el patrimonio natural está conformado por una serie de bienes, tangibles e intangibles, de propiedad pública, mixta o privada, sometidos a un fuerte e intenso régimen de derecho público, siendo que, en términos generales, comprende las «*bellezas naturales*» (artículo 89 constitucional), las denominadas genéricamente «áreas silvestres protegidas», las que comprenden las reservas forestales, las zonas protectoras, los parques nacionales, las reservas biológicas, los refugios nacionales de vida silvestre, los humedales, los monumentos naturales, la flora y fauna silvestres y la diversidad biológica.

La mayoría de estos bienes se encuentran expresa y claramente afectados por ley al demanio público y, en el caso de comprender propiedad privada, la aspiración legislativa común es que sean transferidos, progresivamente, al dominio público, mediante la expropiación o el avenimiento.

La organización y las competencias administrativas, son diversas, empero, es posible reconducir todo a una rectoría clara ejercida por el Ministerio de Ambiente y Energía en la administración del patrimonio natural. Lo anterior, con la colaboración de órganos especializados técnicamente, tales como el «Sistema Nacional de Áreas de Conservación» y la «Comisión Nacional para la gestión de la biodiversidad». A nivel reglamentario se profundiza y especifica esa organización y competencias, empero por su constante mutabilidad hemos decidido dejar fuera de esta propuesta la reglamentación motorizada que hay en Costa Rica.