

**INFORME TÉCNICO INTEGRADO
(JURÍDICO-SOCIOAMBIENTAL)**

PROYECTO DE LEY

**“LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA A LOS POSEEDORES
SOBRE LA FINCA INSCRITA A NOMBRE DE JAPDEVA, MATRÍCULA
DE FOLIO REAL NÚMERO 96658, DERECHO 0000, DE LA PROVINCIA
DE LIMÓN”**

EXPEDIENTE N° 17.838

ST.006-2011 I

Informe elaborado por

**Alex Piedra Sánchez
Ruth X. Ramírez Corella**

Revisado por

**Llihanny Linkimer Bedoya
Geovanni Rodríguez Rodríguez**

Autorizado por

Gloria Valerín Rodríguez

31, enero, 2011

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.- ASPECTOS DE FONDO.....	4
A. ASPECTOS GENERALES	4
Antecedentes Legislativos	4
Protección del ambiente como obligación estatal.....	5
Naturaleza de bien demanial de la zona marítimo terrestre y zonas protegidas del Estado9	
Categorías de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas	13
Requisitos para la Creación y Reducción de Áreas Silvestres Protegidas	14
Parque Nacional Tortuguero.....	18
Finca N° 96658.....	20
Principales Problemas Socioambientales del Parque Nacional Tortuguero	21
Área de Conservación Tortuguero (ACTo): Parque Nacional Tortuguero (PNT)	23
Plan de ordenamiento territorial de las tierras patrimoniales de JAPDEVA.....	24
B. ANALISIS DEL ARTICULADO	26
Principio de Inderogabilidad singular de la norma.....	26
Artículo 1.- Objetivo	30
Artículo 2.-Conservación del Medio Ambiente	34
Artículo 3.-Concesiones	35
Artículo 4.- Canon	41
Artículo 5.- Administración de la Zona Martimo terrestre.....	41
Artículo 6.-Bienes demaniales.....	42
Artículo 7.-Excepción.....	42
Artículo 8.- Autorización.....	44
Artículo 9- Bienes de las instituciones del Estado	45
Artículo 10.-Inscripción del título	45
Artículo 11.- Imposibilidad de titular	46
Artículo 12.-Cancelación del asiento.....	47
Artículo 13.- Refugio Mixto.....	47
Artículo 14.- Procesos pendientes	50
Artículo 15.....	51
TRANSITORIO ÚNICO	52
III.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	52
IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE.....	53
VI.- NORMAS JURÍDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY	53
DECRETOS EJECUTIVOS.....	55
VII.- ANEXOS.....	55

INFORME TÉCNICO INTEGRADO (JURÍDICO-SOCIOAMBIENTAL)

“LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA A LOS POSEEDORES SOBRE LA FINCA INSCRITA A NOMBRE DE JAPDEVA, MATRÍCULA DE FOLIO REAL NÚMERO 96658, DERECHO 0000, DE LA PROVINCIA DE LIMÓN”¹

EXPEDIENTE Nº 17.838

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley propone la titulación de terrenos de una finca de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva), correspondiente al Parque Nacional Tortuguero.

Para tales efectos se le reconocería a los poseedores de la finca, la propiedad, mediante el proceso previsto en la Ley N° 139, Ley de Informaciones Posesorias del 14 de julio de 1941 y sus reformas. Lo anterior, en el tanto hayan poseído de forma pacífica, permanente, pública, ininterrumpida, a título de dueño por no menos de diez años y con respeto a la legislación ambiental.

A los bienes adquiridos de esa forma no se les podría cambiar el uso y aptitud del suelo y se debería conservar el paisaje, el agua y los terrenos forestales que tuviera. Los propietarios deberán someterse al plan de manejo respectivo y podrían, si son autorizados por el Ministerio de Ambiente, Energía y telecomunicaciones (Minaet), realizar proyectos de ecoturismo.

El texto también prevé la posibilidad de otorgar concesiones para el uso de la tierras, misma que sería concedida por Japdeva o Minaet según corresponda. En ese supuesto, tampoco se podría cambiar el uso y aptitud del suelo actuales, y se debería de conservar los bosques, terrenos forestales y humedales existentes. También en estos casos, se podrían desarrollar proyectos ecoturísticos.

Tales concesiones y su canon serían regulados vía reglamento y se podría cobrar el impuesto sobre bienes inmuebles en las zonas concesionadas que posean edificaciones.

En otro orden, se establece la competencia de la municipalidad para administrar la zona marítimo terrestre del área, salvo las excepciones establecidas en la Ley

¹¹ Informe elaborado por Alex Piedra Sánchez y Ruth X. Ramírez Corella, revisado por Lihanny Linkimer Bedoya, Jefa del Área Económica-Administrativa y Geovanny Rodríguez Rodríguez, Jefe a.i. Área Socioambiental. Autorizado por Gloria Valerín Rodríguez, Directora del Departamento de Servicios Técnicos.

Forestal y en la zona de recreo y turismo la franja Portete y 12 millas de Moín, esta última, establecida por la Ley N° 2906 de 24 de noviembre de 1961.

Se desafecta parte de la zona marítimo terrestre de la región y se reduce, estableciéndose excepciones al efecto.

También se autoriza al Registro Nacional a inscribir planos de terrenos ubicados en la zona, exceptuándolos de requerimientos de la Ley de Planificación Urbana, Ley 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas, Ley General de Caminos, Ley 5060 del 22 de agosto de 1972 y sus reformas y el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanismo.

En otro orden, se autoriza que instituciones del Estado que posean terrenos en el bien señalado puedan inscribirlos a su nombre.

También se establecen aspectos procesales jurisdiccionales para resolver casos en los que se conozcan asuntos relacionados con la finca objeto de titulación, así como de la sentencia de ejecución, tales como archivo de causas y distribución de costas procesales, según corresponda.

La iniciativa establece que no pueden titular los poseedores que no puedan concesionar según la Ley de Zona Marítimo Terrestre, Ley N° 6043, Ley de Zona Marítimo Terrestre, del 02 de marzo de 1977 y sus reformas.

Asimismo, se establecen disposiciones para la inscripción y disposiciones sobre conservación de derechos, si la finca pasará a manos de otra persona.

Se crea un Refugio Mixto en la zona, para lo cual el Minaet tendría un año para hacer los estudios correspondientes.

Por último, se reforma la Ley de Informaciones Posesorias para que cuando por ley especial se titule mediante esos trámites no sea necesaria la manifestación de que la finca carece de título. Así como se establece, la posibilidad del establecimiento de estos procesos en estos casos.

II.- ASPECTOS DE FONDO

A. ASPECTOS GENERALES

Antecedentes Legislativos

De acuerdo con la problemática descrita en la exposición de motivos el fin principal de los legisladores es solucionar el problema social y dar seguridad jurídica a los poseedores de las tierras sobre la finca inscrita a nombre de JAPDEVA bajo la matrícula de folio real número 96658, derecho 000 de la provincia de Limón.

De acuerdo con la información recopilada mediante el Sistema de Información Legislativa (SIL), el 21 de abril de 2005 se inicio en la corriente legislativa el estudio del proyecto Expediente N° 15875, “Ley Reguladora del Proceso de Trámite y Formalización de Titulación de Propiedades a Través de IDA”, para el cual en el seno de la Comisión de Asuntos Jurídicos se aprobó un texto sustitutivo cuyo objeto era la emisión de una normativa que permitiría tanto al Instituto de Desarrollo Agrario -IDA- como a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica -JAPDEVA- la titulación de terrenos a particulares.

En el primer caso, el IDA realizaría la titulación sobre terrenos que conforman la Reserva Nacional; mientras que en caso de JAPDEVA lo sería sobre los terrenos que están a su nombre en el Registro Público. Dicho proyecto fue archivado el 23 de abril del 2009.

Protección del ambiente como obligación estatal

El artículo 50 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Asimismo que el Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

“ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. // 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”.

De conformidad el accionar estatal, incluida las leyes y actos legislativos deben orientarse a la protección del ambiente como derecho garantizado constitucionalmente.

Al respecto ha señalado la Sala Constitucional lo siguiente:

“Es así como a partir de la reforma del artículo 50 de la constitucional, que toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Ambos derechos se encuentran reconocidos expresamente en el artículo 50 de la Constitución Política, que perfila el Estado Social de Derecho, de forma que la Constitución Política enfatiza que la protección del medio ambiente es un mecanismo adecuado para tutelar y mejorar la calidad de vida de todos, lo que hace necesaria la intervención de los Poderes Públicos sobre los factores que pueden alterar su equilibrio y obstaculizar que la persona se desarrolle y desenvuelva en un ambiente sano. De igual forma que el principio del Estado Social de Derecho es de aplicación

inmediata, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado también lo es, de manera que se manifiesta en la doble vertiente de derecho subjetivo de las personas y configuración como meta o fin de la acción de los poderes públicos en general. La incidencia que tiene el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado dentro de la actividad del Estado, encuentra su primera razón de ser en que por definición los derechos no se limitan a la esfera privada de los individuos sino que tienen asimismo trascendencia en la propia estructura del Estado en su papel de garante de los mismos y, en segundo término, porque la actividad del Estado se dirige hacia la satisfacción de los intereses de la colectividad. Asimismo, es importante resaltar que en la jurisprudencia constitucional el concepto de "ambiente" no ha sido limitado a los elementos primarios de la naturaleza, sea el suelo, el aire, el agua, los recursos marinos y costeros, los minerales, los bosques, la diversidad biológica en la flora y fauna, y el paisaje; a partir de los cuales se conforma el marco ambiental sin el cual las demandas básicas -como la alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación- serían imposibles. Es importante resaltar que este término se ha entendido de una manera más integral, estableciéndose un concepto "macro-ambiental", al comprender también aspectos relativos a la economía, en lo que se refiere a la generación de divisas a través del turismo y/o la explotación agrícola: // "Por lo anterior, el Derecho Ambiental no debe asociarse sólo con la naturaleza, pues ésta es únicamente parte del ambiente. La política de protección a la naturaleza se vierte también sobre otros aspectos como la protección de la caza, de los bosques, de los parques naturales y de los recursos naturales. Se trata, entonces, de un concepto macro-ambiental, para no dejar conceptos importantes por fuera y así lograr unificar el conjunto jurídico que denominamos Derecho Ambiental" (sentencia número 5893-95, de las nueve horas cuarenta y ocho minutos del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco; y en igual sentido, las número 3705-93, supra citada, y número 2988-99, de las once horas cincuenta y siete minutos del veintitrés de abril de mil novecientos noventa y nueve).

(...)1.- de la tutela del derecho ambiental a cargo del Estado : A partir de la reciente reforma del artículo 50 constitucional, para consagrar expresamente el derecho ambiental como un derecho fundamental, se establece también -en forma terminante- **la obligación del Estado de garantizar, defender y tutelar este derecho, con lo cual, el Estado se constituye en el garante en la protección y tutela del medio ambiente y los recursos naturales** . Es al tenor de esta disposición, en relación con los artículos 20, 69 y 89 de la Constitución Política, que **nace la responsabilidad del Estado de ejercer una función tutelar y rectora en esta materia** , según lo dispone la propia norma constitucional en comentario, función que desarrolla la normativa ambiental. Es así como el mandato constitucional establece el deber para el Estado de garantizar, defender y preservar ese derecho. // **Prima facie garantizar es asegurar y proteger el derecho contra algún riesgo o necesidad, defender es vedar, prohibir e impedir toda actividad que atente contra el derecho, y preservar es una acción dirigida a poner a cubierto anticipadamente el**

derecho de posibles peligros a efectos de hacerlo perdurar para futuras generaciones. El Estado debe asumir un doble comportamiento de hacer y de no hacer; por un lado debe abstenerse de atentar él mismo contra el derecho a contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por otro lado, debe asumir la tarea de dictar las medidas que permitan cumplir con los requerimientos constitucionales " (sentencia número 9193-2000, de las dieciséis horas veintiocho minutos del diecisiete de octubre del dos mil). "(Voto N° 6322-03).

Cabe señalar la diferente ente el derecho a un ambiente sano y el derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado. El derecho a un ambiente sano tiene un contenido amplio el cual supera el criterio de conservación natural para ubicarse dentro de la esfera en la que se desarrolle la persona, sea la familiar, la laboral o el medio en el que realiza sus actividades. En cambio el derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado esta referido a una parte importante de ese entorno, el equilibrio que debe de existir entre el avance de la sociedad y la conservación de los recursos naturales².

Es así como el mandato constitucional obliga al Estado a garantizar, defender y preservar este derechos, y en lo que se refiere al derecho al ambiente ecológicamente equilibrado de tal forma que deberá de tomar las medidas necesarias para proteger el medio ambiente, a fin de evitar grados de contaminación, deforestación, extinción de flora y fauna, uso desmedido o inadecuado de los recursos naturales³.

Corresponde al Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet), la rectoría política y liderazgo de la materia ambiental en las diferentes áreas temáticas establecidas en la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554, del 13 de noviembre de 1995 y sus reformas, y a partir de esta, en las demás leyes especiales sobre recursos naturales; y en las leyes orgánicas de cada ministerio o institución autónoma que regule materias ambientales⁴.

En materia de protección de los recursos naturales, el establecimiento de áreas silvestres protegidas constituye uno de los esfuerzos más relevantes en materia de conservación en Costa Rica⁵.

Uno de esos esfuerzos se refleja en la aprobación del Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias, Ley N° 7433 del siete de septiembre de 1994, dicho instrumento jurídico internacional establece en su artículo 9, que se entiende por "*Área Protegida. Es un área geográfica definida, terrestre o costero-marina, la cual es designada, regulada y*

² S.C.V. 6322-03 (6312, 3480 ambos del 2003).

³ S.C.V. 6322-03 (5445-99).

⁴ Ibid.

⁵ INBIO. Los Esfuerzos de Conservación de la biodiversidad : conservación " in situ". (en línea) Dirección RL [http://: www.inbio.ac.cr/biod/estrategias/conservacion/html](http://www.inbio.ac.cr/biod/estrategias/conservacion/html)

manejada, para cumplir con determinados objetivos de conservación, es decir producir una serie de bienes y servicios determinados (conservación in situ).

Asimismo, el artículo 58 de la Ley de Biodiversidad, N° 7788 de 30 de abril de 1998, indica que las Áreas Silvestres Protegidas⁶ son zonas geográficas delimitadas, constituidas por terrenos, humedales y porciones de mar, que han sido declaradas como tales por representar significado especial sus ecosistemas, la existencia de especies amenazadas, la repercusión en la reproducción y otras necesidades y por su significado histórico y cultural. Están dedicadas a la conservación y protección de la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general.

De acuerdo con el artículo 35 de la Ley Orgánica del Ambiente se establecen varios objetivos para la creación, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas protegidas, mismos que se enuncian a continuación:

“a) Conservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos.

b) Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva, particularmente las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.

c) Asegurar el uso sostenible de los ecosistemas y sus elementos, fomentando la activa participación de las comunidades vecinas.

d) Promover la investigación científica, el estudio de los ecosistemas y su equilibrio, así como el conocimiento y las tecnologías que permitan el uso sostenible de los recursos naturales del país y su conservación.

e) Proteger y mejorar las zonas acuíferas y las cuencas hidrográficas, para reducir y evitar el impacto negativo que puede ocasionar su mal manejo.

f) Proteger los entornos naturales y paisajísticos de los sitios y centros históricos y arquitectónicos, de los monumentos nacionales, de los sitios arqueológicos y de los lugares de interés

⁶Las áreas silvestres protegidas de Costa Rica constituyen un subsistema dentro del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Este último, a su vez, es una de las direcciones administrativas que conforman el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). INDUNI, Gustavo: *Estudio de Caso sobre Gestión Descentralizada de Áreas Protegidas en Costa Rica*, Diciembre de 2005, MINAE (en línea) Tomado el 26 de octubre de 2006, pág.5. Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, Otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres Programa FAO/OAPN Fortalecimiento del manejo sostenible de los recursos naturales en las áreas protegidas de América Latina. Dirección RL: <http://www.rlc.fao.org/redes/parques/pdf/cascos.pdf>

histórico y artístico de importancia para la cultura y la identidad nacional.”

En relación con las actividades permitidas en las áreas silvestres protegidas es importante tener en consideración que , cualquiera que sea su categoría de manejo (parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, zonas protectoras, monumentos naturales y humedales) legal y jurisprudencialmente se consideran incorporadas bajo el Régimen de Patrimonio Natural del Estado lo cual le otorga la calidad de “áreas declaradas inalienables” , sin embargo, en ellas se permiten las “labores de investigación, capacitación y ecoturismo, una vez aprobadas por el Ministro de Ambiente y Energía” (artículos 13º y 18 de la Ley Forestal N° 7575).⁷

La Ley de Biodiversidad N° 7788 de Costa Rica, del 30 de abril de 1998 y sus reformas, creó el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) como una institución con personería jurídica propia y lo definió como un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integra las competencias en las materias forestal, vida silvestre y áreas protegidas, 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 (artículo 22).

El SINAC consta de once unidades administrativas regionales, denominadas *áreas de conservación*, que cubren el 100 % del territorio nacional. Diez de las áreas de conservación son continentales y la undécima corresponde a la Isla del Coco.

Naturaleza de bien demanial de la zona marítimo terrestre y zonas protegidas del Estado

Los bienes del Estado, entendido este último en sentido amplio, dedicados a usos públicos son llamados bienes demaniales o dominicales del Estado.

Estos bienes tienen un régimen regulatorio exorbitante del Derecho Civil y son decretados como tales por la Asamblea Legislativa, sea por ley general o por una afectación según el artículo 121 inciso 14) constitucional.

Al respecto ha reconocido la jurisprudencia constitucional lo siguiente:

“I.- Consideraciones preliminares. De previo a entrar a examinar el fondo de la acción, es preciso hacer algunas consideraciones sobre las zonas protegidas que se pretenden titular en la norma de estudio (franja fronteriza, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre y zonas protectoras). //Nuestra legislación crea un sistema en que la afectación se torna en el elemento primordial para la inclusión de un bien al dominio público, por lo tanto será de dominio público todo bien destinado por ley, o

⁷ Opinión Jurídica emitida por la Procuraduría General de la República, OJ-114-2006 del 14 de agosto del 2006

por un acto administrativo cuanto ésta lo autorice. Cuando un bien es integrado al régimen de dominio público, adquiere una serie de características esenciales como la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad. De estas condiciones es que estos bienes no son expropiables, por cuanto ésta implicaría la enajenación y son inalienables. Asimismo, la usucapión tampoco es un medio para adquirirlos, las cosas inalienables por estar fuera del comercio de los hombres, no son sujetos de posesión por particulares, y por tanto, son imprescriptibles en tanto conserven tal carácter o el destino de utilidad pública a que están afectadas. "El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes denominiales, bienes o cosas públicas o bienes públicos que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia estos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad." (Sala Constitucional, sentencia No. 2306-91 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del 6 de noviembre de 1991).// La conformación de áreas protegidas bajo las categorías de Reserva Forestal, Refugio de Vida Silvestre Privado o Mixto, Parques Nacionales, Reservas Biológicas y Zonas Protectoras, conlleva a la imposición de un Régimen de propiedad Pública bajo la categoría de Patrimonio Forestal del Estado que cambia ipso facto la naturaleza jurídica de los terrenos incluidos dentro del área, esto es de un régimen de privado que se manifiesta en diversas formas o estado de tenencia a un régimen público de propiedad Estatal. El artículo 13 de la Ley Forestal No.7575 establece que 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. En el mismo sentido, el artículo 14 de la misma Ley dispone que los terrenos forestales y bosques que constituyen ese patrimonio natural del Estado, son inembargables e inalienables; que su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y que la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible (...) De todo lo anterior, es claro que es obligación del Estado la protección de la belleza natural y del medio ambiente (artículos 50 y 89 de la Constitución Política), pues en ello hay un evidente interés particular y social, fin que para

poderlo alcanzar es necesario la promulgación de leyes que regulen en forma adecuada la materia. Ciertamente, el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, pero también tiene el correlativo deber de protegerlo y preservarlo para el uso de generaciones presentes y futuras". (Voto 2988-99).

De conformidad debe de quedar claro que la zona marítimo terrestre y otras zonas protegidas, como Parques Nacionales, son consideradas como bienes demaniales y por tanto no pueden ser adquiridas por particulares por usucapión o prescripción positiva.

Estos bienes nunca generan derechos de posesión por ocuparlos, como medio para acceder a la propiedad de esa forma, pues son imprescriptibles.

La Ley N° 6043, Ley de Zona Marítimo Terrestre" y sus reformas, establece sobre esta zona, su imprescriptibilidad, su utilidad pública, la imposibilidad de que estas zonas sean objeto de informaciones posesoria, ni apropiación.

Asimismo, en sus artículos 1, 9 10 y 12 la define de la siguiente manera:

"Artículo 1º.- La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley".

"Artículo 9º.- Zona marítimo terrestre es la franja de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deja el mar en descubierto en la marea baja. //Para todos los efectos legales, la zona marítimo terrestre comprende las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República. Se exceptúa la Isla del Coco que estará bajo el dominio y posesión directos del Estado y aquellas otras islas cuyo dominio o administración se determinen en la presente ley o en leyes especiales".⁸

"Artículo 10.- La zona marítimo terrestre se compone de dos secciones: la ZONA PUBLICA, que es la faja de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria, y las áreas que quedan al descubierto durante la marea

8

http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=32006&nValor3=33757&nValor5=145768&nValor6=02/03/1977&strTipM=FA

baja; y la ZONA RESTRINGIDA, constituida por la franja de los ciento cincuenta metros restantes, o por los demás terrenos en caso de islas. //Los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar corresponden a la zona pública”.

“Artículo 12.- En la zona marítimo terrestre es prohibido, sin la debida autorización legal, explotar la flora y fauna existentes, deslindar con cercas, carriles o en cualquier otra forma, levantar edificaciones o instalaciones, cortar árboles, extraer productos o realizar cualquier otro tipo de desarrollo, actividad u ocupación”.

Cabe indicar que mediante concesión se puede usar la zona y en el caso de determinados poseedores se reconoce ese derecho únicamente y como se indicó no se podría acceder a la propiedad.

El artículo 70 de la ley citada señala lo siguiente:

“Artículo 70.- Los pobladores de la zona marítimo terrestre, costarricenses por nacimiento, con más de diez años de residencia en ella, según información de la autoridad de la Guardia de Asistencia Rural local o certificación del Registro Electoral sobre el domicilio del solicitante, podrán continuar en posesión de sus respectivos lotes siempre que fuere su única propiedad. Sin embargo, deberán sujetarse a la planificación de la zona, a cuyo efecto podrán ser reubicados e indemnizadas sus mejoras de acuerdo con esta ley. En todo caso deberá respetarse la zona pública”

Como se aprecia es una excepción con condiciones totalmente definidas, desde el momento de la definición legal de la zona y como norma general.

En relación a esta zona además la Sala Constitucional ha determinado reiteradamente que no es posible desafectarla, en virtud de la función que cumple:

“VII.- Sobre cómo la Ley impugnada resulta contraria al Derecho de la Constitución Política.- Por las razones que se expondrán a continuación, esta Sala concluye que las disposiciones de la ley impugnada mencionadas en el considerando anterior –con excepción de la segunda- resultan flagrantemente contrarias al Derecho de nuestra Constitución Política. **A) Violación al principio de intangibilidad de la zona marítimo terrestre,** conforme a este principio, derivado de la relación entre los artículos 6, 50 y 121 inciso 14 e la Constitución Política, la zona marítimo terrestre –en especial la parte denominada zona pública- no puede ser desafectada del dominio público, con fundamento en varias razones. En primer lugar, porque dicha zona ya fue integrada y forma parte del patrimonio natural del Estado. En segundo lugar, porque el uso de dicha zona –en especial las playas marítimas- es común y están destinadas al uso gratuito de todos los habitantes, indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados. En tercer lugar, porque la técnica demanial es el medio más

*eficaz para la protección de los bienes marítimo-terrestres y para que el Estado cumpla con su deber de garantizar, defender y preservar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado a todos los habitantes del país. En cuanto a este último aspecto, ciertamente el uso privado de las playas marítimas pone en peligro el derecho al ambiente ya que esas zonas del demanio público podrían ser objeto de construcciones y otras intromisiones que pondrían en peligro los bienes costeros y todo su ecosistema. Nótese por ejemplo que Cahuita limita con el Parque Nacional Cahuita y Puerto Viejo con el Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, situación que resulta inconciliable con todas las actividades que se desarrollan en las ciudades. De todo lo dicho, se pueden derivar tres impedimentos, a saber, que: **a)** la Administración no puede otorgar derechos privativos para aprovechamiento permanente y exclusivo, con obras o edificaciones estables en la zona marítimo terrestre, en especial, en la zona pública; **b)** no se puede desafectar un bien de dominio público medioambiental para transferir el dominio a manos de los particulares sin mediar un interés público superior, ni suficiente justificación, pues ello dificulta el ejercicio de la soberanía en su mar territorial y la plataforma continental, y la jurisdicción especial sobre la zona económica exclusiva, para “proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos naturales existentes en las aguas, el suelo y subsuelo, de conformidad con los principios del Derecho Internacional” (artículo 6 Constitucional); **c)** no se puede declarar una zona pública como una ciudad, pues toda ciudad es por definición la cabecera de un cantón donde se desarrolla un área urbana, concepto incompatible con el de playa, dominio público medioambiental, uso común y ejercicio de soberanía”. (Voto N° 3113-2009).*

Categorías de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas

Las categorías de manejo vigentes son aquellas que poseen al menos una área silvestre protegida declarada como tal por el Estado costarricense, ya sea por mandato legislativo (ley de la República) o mediante un acto administrativo (decreto ejecutivo) debidamente autorizado por las leyes.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7754 del 04 de octubre de 1995, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, tiene la potestad de 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.
- g)** Monumentos naturales.

Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía. Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas. Algunas de estas categorías de manejo pueden incluso carecer de una definición formal en la ley o el decreto ejecutivo que las establece o utiliza, pero ello no les resta eficacia jurídica. Según este enfoque, se tienen ocho categorías de manejo vigentes a la fecha: Reserva biológica, Parque nacional, Refugio nacional de Vida Silvestre, Reserva Forestal, Zona protectora, Monumento Nacional, Monumento Natural y Humedal⁹.

Otras dos categorías de manejo que hasta ahora no han sido utilizadas oficialmente son la Reserva Natural y la Reserva de Regiones Vírgenes, establecidas mediante la Ley N° 3763, Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América del 19 de octubre de 1960.

Una última categoría, no contemplada en las leyes aunque establecida mediante el Decreto Ejecutivo N° 24282-MP-MAG-MIRENEM (1995), es la de Área Marina de Uso Múltiple, que hasta ahora no cuenta con ningún sitio formalmente declarado¹⁰.

Cabe mencionar que los pueblos indígenas en nuestro país tienen una legislación específica, que les asigna territorios delimitados (reservas indígenas), los cuales no se consideran en el sistema nacional de áreas silvestres protegidas¹¹.

De acuerdo con la naturaleza del inmueble la finca objeto del proyecto se encuentra dentro de la categoría de manejo de parque nacional.

Requisitos para la Creación y Reducción de Áreas Silvestres Protegidas

En relación con la intención de modificar los límites de un área silvestre protegida cualquiera que sea su categoría de manejo, la Sala Constitucional en su sentencia N° 7294-98¹² reconoció que la creación de un área protegida por un acto del Estado (ley o decreto) no implica la constitución de una "zona pétrea", en el sentido de que cabida no pueda ser reducida, total o parcialmente por una norma posterior. Sin embargo, también enfatizó que dicha reducción es constitucionalmente posible únicamente si no implica un detrimento al derecho a

⁹ Artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente.

¹⁰ INDUNI, Gustavo. Op. Cit. 6.-

¹¹ SINAC-MINAE. 2003. Informe Nacional sobre el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas. Febrero, 2003. Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio del Ambiente y Energía. San José, Costa Rica. 70 p.

¹² Voto N°7294-98 de las 16 horas 15 minutos del 13 de octubre de 1998. Fernández, Edgar; Fallas, Emilio, et al. Análisis de la Situación Limítrofe del Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste. Estudio Solicitado por la Municipalidad de Santa Cruz, Guanacaste. Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA). Octubre, 2006. San José, Costa Rica. Pág. 11.-

un ambiente sano y ecológicamente equilibrado establecido en el Artículo 50 de la Constitución Política, aún cuando tenga como objetivo proteger otros intereses, públicos o privados.

Dicha sentencia declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad contra el Artículo 71 de la Ley Forestal N° 7575, el cual había modificado los límites de la Zona Protectora Tivives, creada por Decreto Ejecutivo N° 17023 del 6 de mayo de 1986, del que para efectos de este informe se retoma el considerando II el cual establece:

" (...) el cambio de linderos aprobado no implica un aumento de la cabida de la zona, sino una reducción del área sometida a protección. Precisamente la discusión se centra en el hecho de si esa reducción de cabida, es decir, esa desprotección de parte de la zona que antes estaba protegida, es inconstitucional por ser contraria a lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política".

Es decir, a reducción de los límites o la cabida de un parque no debe entenderse solamente en términos de la disminución de su medida total, sino también, y sobre todo, como la segregación y exclusión de cualquier superficie que anteriormente sí estaba comprendida dentro de sus límites, por cuanto dicha exclusión equivale a una desprotección de la porción marítima o terrestre segregado por cuanto se le aparta del régimen de protección al que se le sometió inicialmente al ser incluida dentro del perímetro del parque¹³.

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica del Ambiente para la creación de áreas silvestres protegidas propiedad del Estado, cualquiera que sea la categoría de manejo, deberá cumplirse previamente con lo siguiente:

- a) *Estudios preliminares fisiogeográficos, de diversidad biológica y socioeconómicos, que la justifiquen.*
- b) *Definición de objetivos y ubicación del área.*
- c) *Estudio de factibilidad técnica y tenencia de la tierra.*
- d) *Financiamiento mínimo para adquirir el área, protegerla y manejarla.*
- e) *Confeción de planos.*
- f) *Emisión de la ley o el decreto respectivo.*

Asimismo el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente, Energía Y Telecomunicaciones, queda facultado para incluir, dentro de sus límites, las fincas o partes de fincas particulares necesarias para cumplir con los objetivos señalados en la Ley Orgánica del Ambiente y para instrumentarlos de acuerdo con el

¹³ Fernández, Edgar; Fallas, Emilio, et al. Análisis de la Situación Limítrofe del Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste. Estudio Solicitado por la Municipalidad de Santa Cruz, Guanacaste. Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA). Octubre, 2006. San José, Costa Rica. Pág. 7.-

respectivo plan de manejo o crear las servidumbres legales para la protección ecológica y el cumplimiento de la citada (artículo 37 Ley Orgánica del Ambiente).

En relación con la reducción de las áreas silvestres protegidas, el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente indica que la superficie de éstas solo podrá reducirse, cualquiera que sea su categoría de manejo, mediante ley de la República y después de realizar los estudios técnicos que justifiquen la medida.

En el mismo sentido el artículo 3 del Convenio para la Protección de la Flora y Fauna y las Bellezas Escénicas de los Países de América Ley N° 3763 del 19 de octubre de 1976 indica:

"Los Gobiernos Contratantes convienen en que los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente".

De tal forma que, para realizar una alteración de los límites sea esta reducción o ampliación debería hacerse mediante ley de la República, en virtud de la afectación de las especies, del suelo y de los elementos que pueden ser afectados por las nuevas delimitaciones.¹⁴

Asimismo, y de acuerdo con los artículos 71 y 72 del Decreto Ejecutivo N°34433-MINAE, Reglamento a la Ley de Biodiversidad, del 11 de marzo de 2008, de reciente promulgación para la declaratoria, modificación o cambio de categoría de manejo de ASP, deberá elaborarse un informe técnico, que estará coordinado por la instancia respectiva de Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

Dicho informe técnico deberá contener los objetivos de creación del área propuesta y recomendaciones sobre la categoría de manejo más adecuada, con las justificaciones técnicas correspondientes. Dentro de los criterios utilizados para elaborar este informe, definir los objetivos y emitir tales recomendaciones, se considerarán al menos los siguientes (art. 72 Reglamento a la Ley de Biodiversidad):

- a) Relevancia y fragilidad de los ecosistemas, poblaciones silvestres, atributos geológicos o geomorfológicos que incluye el área propuesta.
- b) Dimensiones estimadas de los ecosistemas más relevantes, atributos geológicos o geomorfológicos que contiene el área propuesta.
- c) Estado de conservación de dichos ecosistemas, poblaciones silvestres más relevantes, atributos geológicos o geomorfológicos y potencial comprobado para la recuperación ecológica de sitios degradados dentro del área propuesta.

¹⁴ Arroyo, Gustavo;Rodríguez , Ignacio. Las Áreas Protegidas en Función del Ambiente y limitaciones a la Propiedad Privada: Un enfoque Constitucional. Post Grado en Derecho Agrario y Ambiental. Universidad de Costa Rica. Julio de 2006. pág. 14.

d) Relevancia y naturaleza de los bienes y servicios ambientales que suministra el área propuesta para las comunidades locales circunvecinas.

e) Potencial comprobado del área propuesta para aquellos usos que sean compatibles con la categoría de manejo recomendada.

f) Régimen de tenencia de la tierra (estatal, privada o mixta) en el área propuesta.

g) Existencia de recursos financieros suficientes para adquirir los terrenos del área propuesta y asegurar su adecuada protección y manejo en el largo plazo.

h) Consulta obligatoria a poblaciones indígenas o comunidades locales que puedan ser afectadas, impactadas con la creación o modificación de áreas silvestres protegidas.

En relación con el trámite, este informe con los documentos pertinentes deberán ser remitidos al Consejo Regional de Áreas de Conservación (CORAC), para su consideración y de ser procedente, remitirlo al Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC) para lo que corresponda.

Cuando se pretenda modificar la categoría de manejo existente, además deberá considerarse dentro del informe técnico respectivo la exposición de las razones concretas que motivan la propuesta de cambio en la categoría de manejo.¹⁵

En otras palabras, el área de conservación en sí, constituye una materialización del derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, tutelado en el artículo 50 constitucional.

Una desprotección a ese derecho, como sería una reducción injustificada, atentaría contra ese principio. Por esta razón, la misma Ley Orgánica del Ambiente exige que cualquier reducción de esas zonas solo podrá realizarse por Ley de la República, “después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida” (art. 38), de ahí que para el caso que nos ocupa y debido a la problemática socioambiental que enfrenta el ACTo y el PNT en específico, es fundamental que el MINAET como administrador de las Áreas Silvestres Protegidas y JAPDEVA como propietario del territorio establezcan la naturaleza jurídica de las mismas, así como el uso del suelo de los mismos, por cuanto la titulación que se propone en el proyecto podría afectar directamente el patrimonio natural del Estado que se protege situación de vital importancia por cuanto en el expediente del proyecto de ley N°17 838 no se consigna ningún estudio técnico que justifique la reducción o modificación de límites en esta área silvestre protegida.

¹⁵ Reglamento a la Ley de Biodiversidad. Decreto Ejecutivo N°34433-MINAE-2008.

Parque Nacional Tortuguero

El primer antecedente del Parque Nacional Tortuguero está en el Decreto Ejecutivo N° 1235 A del 07, de setiembre de 1970, que declara el Parque.

En 1975 con la Ley N° 5680, Creación del Parque Nacional Tortuguero de 03 de noviembre de 1975, se establece de vía legal el Parque Nacional y se señala que determinadas zonas estarán administradas por Japdeva, así la posibilidad de que a ciertos poseedores, no ocupantes del Parque Nacional, en un plazo determinado pueden obtener títulos de propiedad o permisos para uso de tierras.

“Artículo 5º.- Las explotaciones agropecuarias en manos de particulares, inscritas o no en el Registro Público de la Propiedad, situadas dentro del parque, existentes a la fecha de vigencia de esta ley, quedan automáticamente sometidas al Régimen Forestal. Las labores que se realicen en ellas deben ser las corrientes para este tipo de producción y siempre que no impliquen la tala de algún árbol”.

“Artículo 6º.- El Servicio de Parques Nacionales gestionará la compra directa o por expropiación de las fincas, inscritas o no inscritas en el Registro Público, comprendidas dentro del parque y que se consideren indispensables para la conservación y desarrollo de éste. Tanto en el caso de fincas inscritas como en el de las fincas sin inscribir, siempre y cuando los requisitos se ajusten a la prescripción positiva que establece la ley o leyes respectivas, se pagará de conformidad con el valor del derecho de propiedad o de posesión, según avalúo de peritos de la Dirección General de Tributación Directa. El simple derecho de posesión, sin la existencia de mejoras, no dará derecho al pago. La expropiación se realizará de conformidad con los artículos 157 y siguientes del Código Municipal”.

“Artículo 10.- La Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica mantendrá la administración de la vía acuática dentro de los linderos de este parque y establecerá las edificaciones necesarias para el servicio de cabotaje, procurando causar el menor daño al aspecto escénico natural y no provocar la contaminación”.

“Artículo 11.- El servicio de cabotaje será reglamentado por la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica”.

“Artículo 16.- Dentro de la zona comprendida entre la desembocadura del Río Matina y la desembocadura del Río Colorado y desde el Mar Caribe hasta un kilómetro al Oeste el canal principal de navegación, exceptuando el área incluida dentro del Parque Nacional de Tortuguero, el uso de la tierra y el aprovechamiento de todos los recursos naturales, estará regulado por JAPDEVA, previa consulta obligada al CONICIT, y sólo podrán llevarse a cabo si cuentan con la aprobación de esta institución.”

“Transitorio I.- Para los efectos del artículo 16 JAPDEVA realizará, con el asesoramiento de CONICIT, en un plazo no mayor de doce meses a partir de la vigencia de esta ley, el estudio completo del uso potencial de la tierra y los recursos naturales a efecto de que los particulares poseedores se ajusten estrictamente al mismo. Mientras se efectúa este estudio el uso de la tierra queda congelado a su situación actual”.

“Transitorio II.- JAPDEVA, previa consulta con el ITCO, en el término de un año procederá a entregar títulos de propiedad debidamente inscritos en el Registro Público a todos los ocupantes de fincas rurales de los pueblos que se encuentren en la zona delimitada en el artículo 16 -exceptuando a los que estén dentro de los límites del Parque Nacional de Tortuguero- que reúnan los requisitos que establece la Ley de Informaciones Posesorias. //Los títulos que otorgue JAPDEVA llevarán además de las limitaciones que establece su ley, que en cuanto a la venta se alarga en cinco años, las que señala el artículo 16 de la presente ley, en relación al uso de la tierra y los recursos naturales.//No están comprendidos en esta autorización los doscientos metros de zona marítimo-terrestre, a partir de la pleamar, ni las zonas protectoras establecidas por la ley 4465 (Ley Forestal)”.

Luego de 1995, el Parque Nacional fue ampliado por los Decretos Ejecutivos N° 24428 MIRENEM del 04 de abril de 1995 y N° 27223 Minae del 22 de julio de 1998.

El objetivo de creación de dicho parque nacional es la conservación de especies de flora y fauna en vías de extinción en el trópico americano, muestras de las principales asociaciones vegetales de la vertiente Caribe, un sistema de canales y lagunas naturales consideradas como de extraordinario valor escénico, recreativo y turístico, y especialmente, la conservación de la colonia de tortugas verdes (*Chelonia mydas*) que desova en la costa marina considerada como la zona más importante del mundo para la anidación y reproducción de la tortuga verde.

Además, se protegen otras tortugas como la tortuga baula (*Dermochelys coriacea*), la tortuga carey (*Eretmochelys imbricata*), la tortuga caguama (*Caretta caretta*) y diversas especies de peces y otros organismos marinos de importancia nacional e internacional.

De acuerdo con su Plan de Manejo desde la perspectiva ecológica (terrestre y marina), el PNT alberga importantes especies de flora y fauna en peligro de extinción, especies que son endémicas del parque, y especies que son endémicas en el país.

Dadas las características sobresalientes de la flora y fauna presente en sus humedales, este parque nacional en conjunto con otras zonas de la región, fue designada en 1996 como Sitio Ramsar.¹⁶

¹⁶ Barrantes, Gerardo (2008). Op cit. p. 8.

Debido a la importancia de su biodiversidad es que el Estado realiza la declaratoria de parque nacional y asume la obligación de administrarlo con el fin de alcanzar los objetivos de conservación que han sido previstos en su Plan de Manejo y que se muestran a continuación:

1. Conservar muestras representativas de ecosistemas terrestres y marinos presentes en la zona de vida bosque tropical muy húmedo, en el Caribe norte costarricense.
2. Proteger especies de flora y fauna que se encuentran en peligro de extinción, especialmente las tortugas marinas, los felinos, el manatí, el almendro y algunas aves.
3. Proteger los recursos paisajísticos sobresalientes como son la red de canales y lagunas naturales.
4. Conservar los recursos terrestres y marinos con fines espirituales, científicos, educativos, recreativos y turísticos.
5. Contribuir al desarrollo socioeconómico y ambiental de la región del Caribe Norte costarricense.

El logro de los objetivos anteriores previstos para el PNT implica la implementación de una gestión institucional comprometida con el mantenimiento y/o mejoramiento de la condición del parque en su estado de conservación y los aportes socioeconómicos que brinda a la población local y nacional.

Finca N° 96658

Como se ha indicado de conformidad con el articulado del proyecto los terrenos objeto de titulación serían los correspondientes a la finca del Partido de Limón, inscrita en el Registro de la Propiedad, bajo el sistema de Folio Real Matrícula Número: 96658-000, propiedad de JAPDEVA.

De acuerdo con la consulta realizada al Registro Público efectuada mediante la dirección electrónica www.registronacional.go.cr, la naturaleza de esa finca es "Parque Nacional de Tortuguero", propiedad de JAPDEVA situada en el distrito 3-Río Blanco, , cantón 1-Limón provincia de Limón y además situada en el distrito 11-Cutris cantón 10 San Carlos de la Provincia de Alajuela.

Sus linderos al Norte con el río San Juan, al Sur con Moín, al este con el mar Caribe y al Oeste con el Río Colorado- Área de Estudio de Tortuguero - Río Suerte - Colonia Cariari - Río Jiménez y Río Reventazón.

Inscrita el 28 de junio del 2001, plano (según Registro) L-0000001-1977, mide un mil trescientos veinte millones siete mil ciento cincuenta metros cuadrados.

De tal forma que de acuerdo con el Registro Público la finca objeto del proyecto en donde se pretende autorizar la titulación forma parte del Parque Nacional de

Tortuguero. Al respecto la Procuraduría General de la República mediante sus Opiniones Jurídicas en relación con el expediente 15.875 indicó sobre las áreas silvestres protegidas que podrían verse afectadas lo siguiente:¹⁷

*(...) la desafectación genérica que hace de la finca N°. 96658-000 como bien de dominio público puede ser muy peligrosa, en tanto, podría interpretarse que incluye áreas silvestres protegidas previamente declaradas y que se encuentran dentro de los límites fijados en aquella. Así, por ejemplo, tendríamos el **Parque Nacional Tortuguero** (Decreto N°. 1235 de 7 de setiembre de 1970 y Ley N° 5680 del 3 de noviembre de 1975 que reitera su constitución), **Refugio Nacional de Fauna Silvestre Barra del Colorado** (Decreto N°. 16358 de 4 de junio de 1985), **Zona Protectora Tortuguero** (Decreto N°. 19971 de 25 de agosto de 1990), **el Humedal Nacional Cariari** (Decreto N° 23253 de 23 de abril de 1994), **Refugio de Vida Silvestre Dr. Archie Carr** (Decreto N° 23256 de 27 de abril de 1994), así como **otras que no tienen un nombre específico** (reserva forestal creada mediante Decreto N°. 2886 de 15 de marzo de 1973, las zonas protectoras establecidas mediante el Decreto N°. 23253 de 23 de abril de 1994, o las **áreas de bosque incorporadas al Patrimonio Natural del Estado por las diferentes leyes forestales** que se han emitido y que fueran objeto de desarrollo en la opinión jurídica de cita). Lo expuesto sin mencionar la zona marítimo terrestre existente en las áreas contiguas a los canales o la franja de doscientos metros contiguos a la línea de pleamar ordinaria del litoral, o cualquier otra área de dominio público existente (piénsese, por ejemplo, en los derechos de vía o en las áreas contiguas a los manantiales que surtan o puedan surtir de agua a alguna población, por citar dos ejemplos)”*

Principales Problemas Socioambientales del Parque Nacional Tortuguero

Conforme el Diagnóstico de Gestión Ambiental del Área de Conservación Tortuguero¹⁸, en ésta Área se han deforestado, desde 1960 un total de 239.000 Has , lo que supone el 73% de la cobertura original de bosques densos. De las 88000 Has restantes (27%) aproximadamente 13000 Has se encuentran dentro del Parque Nacional de Tortuguero, y de las restantes 75000 aproximadamente la mitad han sido ya intervenidas por los madereros, teniéndose como resultado que maderas valiosas, como el cedro amargo han sido prácticamente extinguidas del Área. Estas externalidades igualmente afectan al parque nacional Tortuguero.

Además de la extracción maderera se hace presión de los diferentes sectores sobre el uso de los recursos en los siguientes campos:

- Actividad maderera y bananera en el Área de Conservación Tortuguero como principales fuentes de ingresos.
- Deforestación y cambio de usos del suelo.

¹⁷ OJ-142-2006 y OJ-155-2006. Procuraduría General de la República. Dirección RL: www.pgr.go.cr (2010).

¹⁸ JAPDEVA. Diagnóstico de Gestión Ambiental. (en línea) Dirección RL: http://www.japdeva.go.cr/adm_desarrollo/promocion/geadiag.doc (tomado el 3/6/2003).

- Caza y pesca ilegal, matanza de tortugas y extracción de huevos.
- Crecimiento urbano sin planificación.
- Bajo nivel organizativo de las poblaciones.
- Región de Frontera agrícola.
- Tenencia de la tierra.
- Contaminación de cuerpos de agua por arrastre de sedimentos y Agroquímicos.
- Precarismo.
- Extracción de material en forma ilegal.

Tal y como se observa las amenazas que enfrenta el área de conservación y el parque nacional son diversas y van desde la contaminación de los cuerpos de agua, la deforestación, la pesca hasta la cacería ilegal, entre otros.

Una variable importante a considerar desde el punto de vista socioambiental y que se relaciona con la tenencia de la tierra es que estas amenazas se intensifican dado que al PNT está inmerso en una dinámica social y económica compleja, donde muchas de las comunidades gozan de altos índices de pobreza, a la vez que en las zonas de amortiguamiento se desarrollan proyectos económicos de alto impacto por la contaminación con agroquímicos y por la sedimentación que se ocasiona en los cuerpos de agua que abastecen el Parque.

Dichas comunidades, la mayoría dependientes económicamente de la agricultura y la ganadería, son La Fortuna, El Ceibo, Palacios, San Gerardo y La Aurora, localizadas en el sector sur y oeste; y dos comunidades que dependen casi en su totalidad de la prestación de servicios (actividad turística), Barra del Parismina y Barra del Tortuguero, localizadas en la costa caribeña, al sureste y al norte del parque, respectivamente. Estas comunidades tienen limitaciones en cuanto a servicios básicos como agua potable, manejo de desechos, educación, salud, seguridad y vías de acceso (Plan de Manejo PNT).

Tal y como se ha indicado la categoría de manejo “Parque Nacional” implica que el área posee capacidad para ser utilizada en forma controlada, con fines recreativos, turísticos, educativos y científicos y donde no se permite la utilización de recursos con fines extractivos. Es por eso que la administración del Parque fomenta y promueve el desarrollo de actividades turísticas procurando respetar la capacidad de carga turística de los ecosistemas definidos para esos aprovechamientos¹⁹.

¹⁹ Barrantes, Gerardo (2008). Op cit. p. 9.

Área de Conservación Tortuguero (ACTo): Parque Nacional Tortuguero (PNT)

Para tener una apreciación más integral del área en donde está ubicada la finca de interés, se hace una reseña general del Área de Conservación Tortuguero (Acto), que permite valorar la riqueza que la misma representa.

El ACTo es una unidad territorial administrativamente delimitada, conformada por los cantones de Guácimo y Pococí de la provincia de Limón y parte del cantón de Sarapiquí de la provincia de Heredia, se extiende desde el río San Juan hasta el río Parismina. Desde las zonas altas de la Cordillera Volcánica Central (pertenecientes a los cantones de Guácimo y Pococí) y hasta la costa.

El Área de Conservación Tortuguero , está conformada por diferentes áreas silvestres protegidas, a continuación se describe su conformación según las diferentes categorías de manejo.

**Area Conservación Tortuguero,
Categorías de Manejo en ha**

Parque Nacional Tortuguero (terrestre).....	26.604
Parque Nacional Tortuguero(marino).....	45.755*
Refugio V.S. Barra Colorado.....	78.977
Refugio fronterizo.....	11.123
Zona Protectora Tortuguero.....	8.520
Acuíferos de Pococí y Guácimo.....	4.301
Reserva Nal. Archi Carr, Humedal Cariari.....	1.042
Reserva Forestal Pacuare.....	1.042
EXTENSIÓN TOTAL.....	177.364

Fuente: Estrategia de Conservación y Uso Sostenible de la biodiversidad.
Área de Conservación Tortuguero (Acto) *Barrantes Gerardo 2008.

Tal y como se observa en el cuadro anterior en cuanto al manejo de áreas silvestres protegidas (ASP's) dentro de los límites de ACTo se encuentran el parque nacional Tortuguero (PNT) sitio de mayor importancia en Caribe para el desove de la tortuga verde (*Chelonya mydas*), el refugio de vida silvestre Barra del Colorado, el Corredor Fronterizo, los Acuíferos Guácimo Pococí, la Zona Protectora Tortuguero y el Refugio Privado de Vida Silvestre Archie Car.

Con una población estimada de 150.000 habitantes y con una extensión aproximada de 355.375,00 has., en los cantones de ACTo, predominan actividades agrícolas, ganaderas, forestales, así como un auge comercial, sobre todo en el cantón de Pococí²⁰.

²⁰ACOT-SINAC (2010) Dirección RL: <http://www.acto.go.cr/infogeneral.html>

Plan de ordenamiento territorial de las tierras patrimoniales de JAPDEVA

De acuerdo el artículo 41 de la Ley N° 3091, Ley Orgánica de la Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica, del 18 de febrero de 1963 y sus reformas, son propiedad de JAPDEVA.....

“Inciso b): “Todos los terrenos del Estado, situados en el área habilitada por canales navegables comprendidos en un área de diez kilómetros desde el mar hacia el interior, paralela a la costa y una faja de tres kilómetros de ancho, paralela a ambos lados de los ríos y canales que administre la Junta”.

De acuerdo con la información brindada por el Departamento de Administración de Desarrollo²¹, dicha Institución se ha dado a la tarea de crear un Plan de Ordenamiento Territorial de las Tierras Patrimoniales de JAPDEVA, cuyos objetivos se describen a continuación:

Objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial

- 1- Identificar los diversos tipos de ocupación para promover el desarrollo socio-económico de todos los pobladores.
- 2- Elaborar una herramienta técnica y legal para regular el uso y tenencia de las tierras.
- 3- Definir y asignar las competencias según corresponda:

Reservas y Zonas protegidas	= MINAE
Zona Marítimo Terrestre	= ICT-MUNICIPALIDADES
Zona de aptitud agrícola	= JAPDEVA
Zonas de asentamientos humanos	= JAPDEVA-IDA-INVU
Zonas de Protección Hídrica	= JAPDEVA - SENARA

Para lograr los objetivos propuestos, la Junta Directiva toma el acuerdo número 275-06 artículo III-e, de la Sesión Ordinaria 13-2006, para crear la Comisión Ejecutora del Programa de Ordenamiento Territorial. En marzo del 2006, dicha comisión inicia la ejecución de diversas etapas y fases de este proyecto, a continuación se muestran las etapas que componen dicho plan, así como el nivel de ejecución a junio de 2010:

Etapa 1: Diagnóstico y Análisis de la Situación Actual:

FASE I	Estudio de Catastro y Registro	(Ejecutada)
FASE II	Barrido de Ocupantes	(Ejecutada)
FASE III	1era ETAPA: Identificación del Patrimonio Natural del Estado (PNE)	(Ejecutada)

²¹ Meléndez, Guillermo (2010). Plan de Ordenamiento Territorial de las Tierras Patrimoniales de JAPDEVA. Presentación de Power Point. Junio de 2010. Comunicación personal.

FASE IV	2da.ETAPA: delimitación física del PNE Análisis de Situación Legal	(Pendiente) (En proceso)
FASE V	Delimitación de tierras según competencia	(Pendiente)
FASE VI	Base de Datos en Sistema de Información Geográfica (SIG)	(Pendiente)

Etapa 2: A. Propuestas y Estrategias de Desarrollo Futuro : A partir de la Visión y Misión de JAPDEVA, se determinarán políticas y estrategias en que se basará el Programa de Desarrollo y Ordenamiento de las tierras patrimonio de JAPDEVA, se determinarán entonces:

- Zonas para desarrollo futuro (atracaderos, muelles y otros)
- Zonas de protección (ASP, cuencas y riveras de ríos, etc)
- Zonas de interés especial (turística, poblados barreños, etc.)
- Zonas de acción Estatal (ZMT)

B. Estrategias de implementación y gestión: Se especifican estrategias de implementación para el plan de desarrollo (aplicación de reglamentos y planes de zonificación)

Etapa 3: Plan de desarrollo y normativa de ordenamiento y planificación: el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio tendrá características más similares a un Plan Estratégico, pero ampliando su profundidad, creando Pequeños Planes Operativos para su implementación en un plazo de 4 años, por lo que contendría al menos:

- Zonificación de las tierras, estrategias y acciones en el espacio y tiempo, para el desarrollo.
- Cuerpo de normativas internas a JAPDEVA para la utilización de las tierras.

Con la finalización de esta etapa se llegaría a la solución concreta y definitiva de los problemas de ocupación de las tierras de JAPDEVA.

De acuerdo con los estudios realizados en la primera etapa del Plan en el territorio inscrito mediante Plano catastrado L-0001-77 folio Real 7096658-000 cuya área total es de 132.715 Has 1.327,15 Km² la identificación del PNE corresponde a :

**IDENTIFICACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO
FINCA FOLIO REAL 7096658-000- JAPDEVA**

AREAS PROTEGIDAS	Hectáreas (ha)
R.N.V.S. B. COLORADO	92.000
P. N.TORTUGUERO	26.320
Z. PROT. TORTUGUERO	13.000
R.F. PACUARE -MATINA	400 H

HUMEDAL NAL. CARIARI	
*Otros terrenos ISLA MOIN prop. ICT Fincas Inscritas (IDA)	

Fuente: JAPDEVA

Elaboración propia.

*Datos no suministrados en la información suministrada por JAPDEVA

De igual forma los centros de población identificados en el área de estudio son:

- B. COLORADO NORTE Y SUR, DELTA, JOBO, PTO LINDO.
- B. TORTUGUERO
- B. SAN FRANCISCO
- B. PARISMINA
- B. PACUARE
- B. MATINA
- B. MOIN

En forma general la situación actual de estos territorios muestran las siguientes características:

- La mayor parte del territorio en estudio se encuentra bajo alguna categoría de área protegida las cuales tienen poseedores o precaristas.
- Existen fincas que tienen escrituras a favor de terceros.
- Abarcan centros de población consolidados incluidas las comunidades barreñas.

B. ANALISIS DEL ARTICULADO

Principio de Inderogabilidad singular de la norma

El principio constitucional de inderogabilidad singular de la norma establece que una norma general no puede derogarse para casos concretos.

Al respecto la Sala Constitucional en el Voto N° 02009-95 (este voto es referente a la creación del cantón de Colorado, expediente legislativo N° 11.728) ha señalado lo siguiente:

“A juicio de la Sala, el principio general de Derecho que establece que las normas jurídicas obligan incluso a la autoridad que las ha dictado y, dentro de sus competencias, a su superior, implica que la ley que disciplina el funcionamiento de la Asamblea Legislativa para el ejercicio de su competencia también constitucional la vincula en los casos concretos en que haya de ejercerla, lo cual no es más que la aplicación del principio general de la inderogabilidad singular de la norma para el caso concreto, principio general de rango constitucional como que es aplicable a la totalidad del ordenamiento jurídico, como derivación y a la vez condición del Estado de Derecho en su integridad”

Otra referencia sobre la inderogabilidad singular, se encuentra en la nota del Magistrado Piza Escalante, al Voto N° 08743-97 sobre la autorización al Museo de Arte Costarricense para construir un edificio en el Parque Metropolitano la Sabana (Expediente legislativo N° 12.892), que en lo conducente señala:

“ He concurrido en el voto de la Sala en cuanto considero que, efectivamente, la excepción que en el proyecto de ley se intenta para autorizar la ampliación del edificio ahora destinado al Museo de Arte Costarricense cercena, aunque sea en un área modesta, el espacio del Parque de La Sabana que es ya uno de los poquísimos pulmones que le quedan a la ciudad de San José, así como de los poquísimos lugares de recreación y deporte al alcance de todas las personas. Pero quiero agregar algunas observaciones de carácter general que me parecen involucradas en este asunto y que quizás podrán contribuir a que se tenga mejor conciencia sobre un problema de la mayor importancia en el Estado Democrático de Derecho, como es el de la subordinación de los actos y normas especiales incluso respecto de normas de igual rango que definen regímenes de carácter general. //En efecto, uno de los principios de hermenéutica que ya han comenzado a superarse en el Derecho Público contemporáneo, es, precisamente, el de que "la ley especial deroga la general" ("lex specialis derogat generalis") con sus corolarios de que "la ley posterior general no deroga las anteriores especiales" ("lex posterior generalis non derogat priori speciali") y de que, en consecuencia, entre normas de igual rango prevalece la más concreta o especial, sea anterior, sea posterior. Por el contrario, hoy, con la consagración constitucional de otros principios como los de la buena fe y de no derogación singular de reglamentos o normas generales, se reconoce universalmente que también el Parlamento está atado por sus propias normas anteriores que establecen regímenes de carácter general, de las cuales no puede separarse en caso concretos o normas especiales cuando estas alteran o violentan gravemente el dicho régimen general. En este sentido, las normas generales que cita la sentencia le fijaron claramente al Parque de La Sabana un destino de dominio público y de uso común para el deporte y la recreación, incluso prohibiendo expresamente construcciones o espacios cerrados vedados al acceso al público gratuitamente y sin límites para fines de recreación o de deporte, que, además, coinciden con la necesidad, cada vez mayor, de promover y proteger un ambiente sano y equilibrado; de manera que, en este primer sentido, yo añado a las razones de mis compañeros de Tribunal, las de la necesaria subordinación de la Asamblea Legislativa a los propios regímenes generales por ella establecidas... sin que esto implique, por supuesto, que yo le niegue la potestad de reformar esos regímenes generales, sino sólo de apartarse de ellos sin reformarlos en sí mismos. (el subrayado no es del original)”

Sea que las leyes especiales como derogatorias para casos específicos de las leyes generales, pueden ser inconstitucionalidades, si la excepción a la normativa general no se justifica razonablemente.

En el caso que nos ocupa nos encontramos ante excepciones a diferentes normas sea, Ley N° 139, Ley de Informaciones Posesorias del 14 de julio de 1941 y sus reformas, Ley N° 6043, Ley de Zona Marítimo Terrestre, del 02 de marzo de 1977 y sus reformas, a la Ley N° 7575, Ley Forestal del 13 de febrero de 1996 y sus reformas a la Ley N° 7554, Ley Orgánica del Ambiente del 04 de octubre de 1995 y sus reformas, Ley N° 4240, Ley de Planificación Urbana, del 15 de noviembre de 1968 y sus reformas, la Ley N° 3883, Ley de Inscripción de documentos en el

Registro Público del 30 de mayo de 1967 y sus reformas, la Ley N° 5695, Ley de Creación del Registro Nacional, del 28 de agosto de 1975 y sus reformas. Así como excepciones a reglamentos que protegen bienes como la belleza urbanística relacionada según la Sala Constitucional²², con el derecho al ambiente.

Sobre la razonabilidad de esta clase de excepciones la Sala Constitucional ha señalado lo siguiente:

“La normativa transcrita encierra una serie de compromisos internacionales que fueron adquiridos por nuestro país para ser desarrollados en obtención de los fines propuestos, por lo que la normativa interna del Estado debe estar también acorde con los convenios suscritos y en este sentido, está obligado a desarrollar todos los mecanismos posibles en la protección del medio ambiente, lo cual implica proteger las áreas que se consideren importantes para un desarrollo ecológicamente equilibrado y de las cuales se requiere un trato especial para su conservación; por ello es que el Estado no puede ser contradictorio en los fines que le encomienda la misma Constitución Política, en los artículos 7, 21, 50 y 89 a la hora de legislar en un futuro, a menos que efectivamente se considere razonable y proporcionado lo pretendido en la ley que se promulga. //En el caso bajo examen, la norma impugnada pretende titular unas zonas que han sido declaradas protegidas, precisamente por lo importante que resulta su conservación frente a las diversas actividades propias del hombre que vienen a alterar los ecosistemas y hábitat del medio ambiente que se desarrolla en estos lugares, así como la preservación de los bosques, los cuales son importantes para la generación de bienes esenciales e invaluable, como lo es el agua. El legislador en la presente ley, pone de manifiesto la necesidad de otorgarle un título de propiedad a los ocupantes de las zonas en cuestión, haciendo ver que la adquisición es con las limitaciones y protecciones ambientales que al respecto existen, sin embargo, del estudio de la norma impugnada se tiene que la facultad de titular en estas áreas, recae sobre un ámbito indiscriminado de aplicación, lo cual, de suceder así, podría estarse titulado áreas en las que son incompatibles muchas de las actividades que realiza el hombre y que podrían perjudicar seriamente el ecosistema ahí desarrollado así como la vulneración que existiría por parte del Estado para poder ejercer una adecuada vigilancia en ellas, lo cual, aún en el caso de que se parta del supuesto de que esas personas han venido ocupando desde hace muchos años estas áreas que son bienes de dominio público, esto no justifica en forma alguna que se pueda titular cualquiera de estas áreas, puesto que, el mismo Estado en protección del medio ambiente puede ordenar el desalojo de estas personas, en aquellas áreas donde mas bien su presencia estén produciendo un efecto contraproducente, lo que provocaría consecuentemente, que en el caso de que se titularan este tipo de áreas, tendría el Estado que expropiar un bien que tal vez tuvo que expropiar alguna vez para declararlo zona de protección, incurriéndose en un acto irrazonable.//Lo anterior no implica que el Estado no pueda desafectar un área determinada en virtud de que ya no se cumplen los fines para los cuales se le protegió, o que inclusive, se pretenda titular zonas específicas, sin embargo, puede hacerse donde exista un estudio técnico previo que demuestre la naturaleza del área a titular y la posible convivencia tanto del hombre como del ecosistema así como las consecuencias que se deriven de ello, por lo que no se puede

²² Voto N° 4205-96

permitir que se titulen áreas de esta naturaleza en forma indiscriminada, ya que esto iría contra las mismas políticas conservacionistas del ambiente que ha procurado el Estado en virtud de los cometidos ordenados por la Constitución Política y los Convenios Internacionales que ha suscrito. Esta Sala en sentencia No. 7294-98 del día 13 de octubre de 1998, indicó: " De la sentencia transcrita queda claro que una vez declarada una determinada área como zona protectora por un acto del Estado, no puede éste, simplemente, desafectarlo en todo o en parte, para proteger otros intereses -públicos o privados- en menoscabo del disfrute de un ambiente sano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 constitucional. Ahora bien, el hecho de que una norma, del rango que sea, haya declarado como zona protectora una determinada área, no implica la constitución de una zona pétrea, en el sentido de que, de manera alguna, su cabida pueda ser reducida por una normativa posterior. Sin embargo, se debe tener presente que la declaratoria y delimitación de una zona protectora, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 50 constitucional, implica una defensa del derecho fundamental al ambiente y, por ello, la reducción de cabida no debe implicar un detrimento de ese derecho, situación que debe establecerse en cada caso concreto. No resulta necesariamente inconstitucional el hecho de que por medio de una ley posterior se reduzca la cabida de una zona protectora, una reserva forestal, un Parque Nacional o cualesquiera otros sitio de interés ambiental, siempre y cuando ello esté justificado en el tanto no implique vulneración al derecho al ambiente. Podría ser que, por diversas circunstancias, un determinado sitio haya perdido, al menos en parte, el interés ambiental que, en su momento, provocó, lo que, hechos los estudios del caso, justificaría su modificación o reducción, todo en aplicación del principio de razonabilidad constitucional". (Voto 2988-99)

A pesar que en la exposición de motivos se mencionada la situación de los llamados "poseedores" de bienes, si lo que se deroga singularmente para el caso son normas de protección ambiental o de protección a bienes demaniales, las disposiciones podría ser inconstitucionales pues afectarían un bien protegido por la Constitución Política en beneficio de la colectividad, sin los estudios técnicos correspondientes.

Asimismo, podría generar una discriminación respecto a otros sujetos en igualdad de condiciones en otros territorios afectados, y que no pueden optar por el título de propiedad por la protección al ambiente garantizada por ley, mediante el establecimiento de determinados mecanismos y prohibiciones.

La Procuraduría General de la República ha manifestado lo siguiente:

"Además de desproteger bienes medioambientales que requieren preservarse para uso y disfrute actual y futuro (artículo 50 y 121, inciso 14, constitucionales), y de vulnerar nuestro orden político administrativo, la iniciativa incorpora otro probable roce de constitucionalidad, contrario a los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad. Ello pues se introduce una discriminación negativa que infringe los numerales 33 de la Constitución y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sin razonable justificación al

privilegiar a los presuntos pobladores y ocupantes costeros de las Playas del Coco, a quienes faculta adquirir propiedad privada sobre la zona marítimo terrestre, mientras que a los demás en el resto del país sólo se les permitió continuar ocupando los inmuebles, en calidad de usuarios del dominio público, previa aprobación de la solicitud formal por el municipio, con observancia en los requisitos legales (Ley 6043 , artículos 48, párrafo 2 y 70; y 75 de su Reglamento, siendo esa condición de carácter personal e intransferible (Dictamen C-157-95 y C-155-2003; Opinión Jurídica OJ-253-2003”

Por último resulta imperativo señalar que prácticamente se está emitiendo una ley para obtener determinadas sentencias judiciales.

Al respecto se recuerda lo indicado por la Sala Constitucional respecto al reconocimiento de beneficios por ley a particulares, ha señalado lo siguiente:

III.- El ordinal 122 de la Constitución Política es una norma de gran trascendencia y repercusión en la construcción de los frenos, balances y contrapesos inherentes al Estado Constitucional de Derecho. En efecto, se trata de un precepto que refuerza y desarrolla, para el caso específico del Poder Legislativo, el principio constitucional de la separación o distribución de funciones, potestades o competencias entre los órganos constitucionales, para evitar la concentración y eventual abuso del poder público y, al propio tiempo, potenciar la efectividad de los derechos fundamentales de la persona humana. A través del numeral 122 de la Carta Fundamental se delimita la esfera de potestades y competencias del Poder Legislativo, respecto de los Poderes Ejecutivo y Judicial, puesto que, su espíritu y fin consiste en evitar que la Asamblea, por vía de una ley ordinaria, ejerza una función administrativa mediante el dictado de actos administrativos de efectos y alcances concretos, en cuanto dirigidos a un sujeto identificado o a un grupo determinado o determinable de éstos, como puede ser el otorgamiento de becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o de cualquier otra liberalidad o privilegio de carácter específico. En idéntico sentido, la norma constitucional supracitada, le impide a la Asamblea Legislativa ejercer la función jurisdiccional imponiéndole a una administración pública una obligación o reconociéndole a un particular o grupo de éstos un derecho que no hayan sido previamente declarado por el Poder Judicial a través del dictado de una sentencia pasada con autoridad de cosa juzgada. Cabe advertir que una actuación legislativa de tal naturaleza vulneraría, también, el principio de reserva de jurisdicción contemplado en el artículo 153 Constitucional. Debe tomarse en consideración que las funciones administrativa y jurisdiccional materializadas a través de la emisión de actos administrativos, la prestación de servicios públicos y el dictado de sentencias, ordinariamente, tienen una vocación concreta y específica y no abstracta y general como la legislativa”. (Voto 7981-03).

Artículo 1.- Objetivo

Primer párrafo. Este párrafo establece que la ley es de carácter especial para autorizar la titulación de inmuebles en el Registro Público de la Propiedad, por

parte de personas que sean poseedoras en la finca Partido de Limón, inscrita a nombre de JAPDEVA, bajo la matrícula folio real N° 96658-000

En el Registro Público esta finca aparece con naturaleza de Parque Nacional, sea que según la ley y la jurisprudencia constitucional, no es viable titular estas zonas, pues son bienes demaniales. Esto salvo que se desafecte, previo estudios técnicos y en el tanto no sea zona marítimo terrestre.

Se recuerda al respecto la jurisprudencia de la Sala Constitucional, que al respecto ha señalado lo siguiente:

“V.- Análisis constitucional de la norma impugnada. La ley en cuestión pretende solucionar los casos de los poseedores de las zonas en la Reserva Nacional, permitiendo para ello la titulación de estas propiedades, las cuales quedarían sujetas a los límites establecidos por leyes especiales en protección al medio ambiente. Por consiguiente la intención del órgano legislador fue permitir a los poseedores actuales, adquirir la propiedad de esos terrenos y lograr mediante ello, que puedan acceder al crédito bancario necesario para intensificar y sistematizar su producción, y poder así acceder a una vivienda digna. Es por lo anterior que a través del artículo impugnado, autorizan al MINAE a traspasarle al IDA la titulación en reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre y zonas protectoras, disponen que el Poder Ejecutivo puede autorizar la titulación en las zonas limítrofes del país comprendidas después de los doscientos metros contados desde la frontera y autorizan a JAPDEVA para que traspase al IDA, los terrenos con aptitud agropecuaria que administre. Debe señalarse que estos ocupantes se encuentran detentando bienes de dominio público, -de los cuales su naturaleza jurídica ya se consideró anteriormente-; son bienes que no son sujetos de posesión puesto que son inalienables e imprescriptibles y en virtud de una ley es que se puede hacer posible que estos bienes pasen de un régimen de dominio público al régimen de dominio privado. Sin embargo, toda norma debe ser razonable en la obtención de los fines que pretende, así como del resto del ordenamiento jurídico. Las zonas que se pretenden titular en la norma impugnada fueron protegidas precisamente por la importancia y relevancia que tiene para nuestro país, el mantener un ambiente ecológicamente equilibrado, aunado a los compromisos que ha asumido el país en una serie de convenios internacionales en busca de la protección mundial del medio ambiente. (...)En este sentido, podemos hablar de niveles de desafectación. Así, no toda desafectación de una zona protegida es inconstitucional, en el tanto implique menoscabo al derecho al ambiente o amenaza a éste. De allí que, para reducir un área silvestre protegida cualquiera, la Asamblea Legislativa debe hacerlo con base en estudios técnicos suficientes y necesarios para determinar que no se causará daño al ambiente o se le pondrá en peligro y, por ende, que no se vulnera el contenido del artículo 50 constitucional. El principio de razonabilidad, en relación con el derecho fundamental al ambiente, obliga a que las normas que se dicten con respecto a esta materia estén debidamente motivadas en

estudios técnicos serios, aún cuando no existiera otra normativa legal que así lo estableciera expresamente. A juicio de este Tribunal Constitucional, la exigencia que contiene el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554, en el sentido de que para reducir un área silvestre protegida por ley formal deben realizarse, de previo, los estudios técnicos que justifiquen la medida, no es sino la objetivación del principio de razonabilidad en materia de protección al ambiente. (...) Esta Sala en reiteradas ocasiones, ha señalado que los fines de una norma deben ser proporcionados y razonables en virtud del objetivo que pretende lograr, así como de las consecuencias que pueden derivar de ella, y en este sentido, no se puede permitir que por solucionarles un problema social como el de la vivienda a unas cuantas personas en este caso, se pongan en peligro las áreas protegidas del país y se corra un riesgo relevante e inminente que puede perjudicar nuestras áreas de conservación del medio ambiente, violentándose con ello el principio precautorio indicado en la DECLARACION DE RIO y el principio in dubio pro natura, de manera que en la protección de nuestros recursos naturales, debe existir una actitud preventiva, es decir, si la degradación y el deterioro deben ser minimizados, es necesario que la precaución y la prevención sean los principios dominantes". (Voto N° 2988-99)

Sin perjuicio, de lo indicado, si se insiste en aprobar la disposición debe incluirse en el título las características completas de la finca y no solo su número de matrícula, sea naturaleza: Parque Nacional Tortuguero, ubicada en el Distrito 3: Río Blanco, Cantón 1: Limón de la Provincia de Limón y Distrito 11: Cutris, del Cantón 10: San Carlos, de la Provincia de Alajuela, la finca linda al norte con Río San Juan, al Sur con Moín, al Este: Mar Caribe, al Oeste con Río Colorado, Áreas de estudio de Tortuguero, Río Suerte, Colonia Cariari, Río Jiménez y Río Reventazón, mide un mil trescientos millones siete mil ciento cincuenta metros cuadrados, plano catastrado L-0000001-1977.

Párrafo segundo. Este párrafo establece que para efectos de la titulación de los terrenos, se autoriza a las personas a acudir a al trámite previsto en la Ley N° 139, Ley de Informaciones Posesorias, del 14 de julio 1941 y sus reformas en todos los términos y condiciones.

Se recuerda que parte de lo regulado por esta ley, es lo referente al proceso para obtener el título de propiedad. Teniendo como requisitos, entre otros, que la persona haya ostentado la posesión decenal, así como que el bien no esté inscrito o que no tenga título inscribible.

En este caso, estos supuestos no se pueden aplicar por las razones de constitucionalidad alegadas respecto a la naturaleza del bien y la inderogabilidad de la norma, sea que no se podría aplicar todos los términos y condiciones de la Ley citada, en cuenta requisitos esenciales, pues por la naturaleza del mismo bien es imprescriptible, por ende, no existen en él poseedores legítimos y además el bien está inscrito.

Sea que no se comprende qué requisitos y condiciones se aplicaría a partir del caso, pues el proceso está diseñado para otros supuestos.

Para efectos de salvaguardar los principios de seguridad jurídica y legalidad y sin perjuicio de lo señalado respecto a la constitucionalidad de la norma, se debe de establecer claramente qué es lo que se regularía.

Asimismo, se plantean dudas respecto a la posesión pacífica y de buena fe, pues en el artículo 14 se habla de poseedores desalojados.

Párrafo tercero. Este párrafo señala que se entenderá que ejerce la posesión del inmueble quien haya usado la tierra en forma pacífica, pública, ininterrumpida, a título de dueño y en estricto respecto a la legislación ambiental.

Se llama la atención que con esta regulación se estaría eliminando el requisito de buena fe previsto en el artículo 856 del Código Civil, por el uso de la tierra. Se recuerda que según el artículo 285 del Código Civil la buena se considera cuando al momento del acto de posesión la persona se creía con derecho para poseer.

Sea que si había motivo para dudar del derecho no habría buena fe y si se duda posteriormente no se pierde el derecho.

En este caso nos encontramos ante una ocupación de un Parque Nacional, por lo que se plantean dudas sobre la posibilidad de acreditar la buena fe. Esto además de la imposibilidad de poseer bienes demaniales

Sea que en relación con el respeto a la legislación ambiental y la naturaleza del bien, es imposible de acreditar ante la instancia judicial respectiva.

Párrafo cuarto. Este párrafo establece que además de los otros requisitos exigido por la Ley de Informaciones Posesorias se deberá aportar certificación del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) o de alguno de los certificadores legalmente autorizados por el Ministerio, en el sentido de que el inmueble a titular no es terreno de humedales.

Al respecto se recuerda que la posibilidad para el caso concreto de certificar debe estar establecida por la ley, por lo que obviamente también la posibilidad de autorizar y en qué casos también²³.

Asimismo, sobre el tema se llama la atención que si bien los humedales merecen protección, la jurisprudencia ha sido clara en que la protección sería para toda la

²³ Dictamen C-116-96 que cita el C-046-92, en igual sentido C-053-94 y C-077-94 de la Procuraduría General de la República.

zona protegida considerada bien demanial, en este caso Parque Nacional, y no solo esos humedales²⁴ que también requieren protección.

Se advierte también, que no se establece sustantivamente la restricción de titular en terreno de humedales, solo se solicita la certificación. La prohibición sería necesaria, pues sino no se comprendería para qué la certificación.

Párrafo quinto. En este párrafo se autoriza en general a las instituciones públicas a colaborar para el fiel cumplimiento de los fines de la ley, con sujeción a lo dispuesto en la Ley N° 8220, Ley de Protección del Ciudadano frente al exceso de requisitos y trámites administrativos del 04 de marzo de 2002 y sus reformas.

Esta autorización resulta innecesaria, pues en todo caso y de conformidad con el principio de legalidad previsto en los artículos 11 de la Constitución Política y la Ley General de Administración Pública, Ley N° 6227, del 05 de mayo de 1978 y sus reformas, las instituciones solo pueden hacer lo que les está permitido. Asimismo, el bloque de legalidad regula su accionar y las obliga a realizar las competencias asignadas, sea que no pueden hacer ni más ni menos de lo señalado.

En ese marco, la Administración Pública en sentido amplio, está obligada a cumplir con la Ley N° 8220.

Artículo 2.-Conservación del Medio Ambiente

El artículo establece que a los inmuebles que se inscriban al amparo de lo que sería ley, no se les podrá cambiara el uso y aptitud actuales del suelo y se conservará el paisaje, el agua y terrenos forestales existentes, debiéndose consignar así en las sentencias judiciales para efectos de inscripción del bien.

Asimismo, establece que los propietarios deberán someterse a lo establecido en el Plan de manejo correspondiente aprobado por el Minaet y que no obstante, el Minaet podrá otorgar autorizaciones para el desarrollo de proyectos de ecoturismo, de conformidad con la los artículos 18 y 19 de la Ley Forestal N° 7575, de 13 de febrero de 1996 y sus reformas..

Respecto a la prohibición del cambio de uso, se advierte que esto, sin un estudio técnico, no necesariamente es suficiente para determinar la protección del ambiente.

²⁴ “ARTICULO 40.- Definición de humedales //Los humedales son los ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóticos, 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. (Ley Orgánica del Ambiente)

Asimismo se recuerda de la posible inconstitucionalidad de la disposición por tratarse de en un bien demanial.

En relación con que los propietarios deberá someterse al Plan de manejo debe señalarse de conservación correspondiente y hacer la consulta técnica al Minaet, pues podrían existir planes de conservación o medidas referidas a las zonas y sus recursos como el suelo, el agua, el aire, fauna y flora, máxime que se trata de un Parque Nacional y con la redacción no queda claro podría pensarse que es un tema forestal por el contexto. (En el caso del artículo 3 de la propuesta si se prevén todos esos elementos).

Todo lo anterior, de conformidad con la Ley N° 7554, Ley Orgánica del Ambiente.

Sin perjuicio de la demanialidad y protección especial de un Parque Nacional y por ende, la posible inconstitucionalidad de una ley que autorice su explotación, se recuerda además que el artículo 19 citado de la Ley Forestal, no solo prevé actividades de ecoturismo, es muchísimo más amplio. Esto.

“ARTICULO 19.- Actividades autorizadas.//En terrenos cubiertos de bosque, no se permitirá cambiar el uso del suelo, ni establecer plantaciones forestales. Sin embargo, la Administración Forestal del Estado podrá otorgar permiso en esas áreas para los siguientes fines://a) Construir casas de habitación, oficinas, establos, corrales, viveros, caminos, puentes e instalaciones destinadas a la recreación, el ecoturismo y otras mejoras análogas en terrenos y fincas de dominio privado donde se localicen los bosques.//b) Llevar a cabo proyectos de infraestructura, estatales o privados, de conveniencia nacional.//c) Cortar los árboles por razones de seguridad humana o de interés científico.((d) Prevenir incendios forestales, desastres naturales u otras causas análogas o sus consecuencias.//En estos casos, la corta del bosque será limitada, proporcional y razonable para los fines antes expuestos. Previamente, deberá llenarse un cuestionario de preselección ante la Administración Forestal del Estado para determinar la posibilidad de exigir una evaluación del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esta ley”.

Artículo 3.-Concesiones

Párrafo primero. En este párrafo se indica que los bienes que no califiquen para hacer uso de la Ley de Informaciones Posesoria dentro de la circunscripción territorial prevista en el artículo 41 inciso b) de la Ley N° 3091 de 18 de febrero de 1963 y sus reformas, podrán ser concesionadas por el Minaet o Japdeva, según corresponda de acuerdo al ámbito de sus competencias.

Esta concesión sería por veinticinco años, plazo se podría renovar de subsistir el cumplimiento de requisitos.

En primera instancia se debe indicar, que los bienes no usan la Ley de Informaciones Posesorias, quienes eventualmente usan una ley son las personas.

Sin perjuicio de esto, parece ser, que lo que se desea tutelar es que los bienes inmuebles ubicados en determinada zona, que no pueda ser objeto de los procesos previstos en la Ley de Informaciones Posesorias, puedan ser objeto de una concesión por el plazo de veinticinco años, la cual sería renovable.

Al respecto se considera importante que se determine mediante consulta técnica a la Procuraduría General de la República, al Minaet y a Japdeva, si los terrenos previstos en el inciso b) del artículo 41 la Ley N° 3091, corresponde en su totalidad a los de la finca del artículo 1 o si existe alguna diferencia.

Según la información registral que se adjunta en principio son los mismos.²⁵ Sea que nos encontraríamos en presencia de bienes demaniales.

Asimismo, a propósito del tema, cabe citar el inciso b) citado del artículo 41 de la Ley N° 3091, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 41.- Son propiedad de JAPDEVA, además de sus activos e ingresos ordinarios y extraordinarios, los siguientes: (...)b) Todos los terrenos del Estado situados en el área habilitada por canales navegables, comprendidos en una área de diez kilómetros desde el mar hacia el interior, paralela a la costa y un faja de tres kilómetros de ancho, paralela a ambos lados de los ríos y canales que administre la Junta”.

En relación con el fondo de la norma, no se comprende para qué efectos se concesionaría el uso del terrenos, es decir, no se comprende qué es lo que se pretende concesionar. Se recomienda establecer claramente esto, para determinar si necesita regulación, pues en principio parece que falta determinación de objeto, de competencias, de requisitos, de derechos y de obligaciones del concesionario y la Administración, pues no se sabe a qué concesiones y regulación se remitiría.

Obviamente, se plantean dudas de constitucionalidad sobre concesionar terrenos de un Parque Nacional, pues las actividades que se pueden realizar son restringidas pues es patrimonio natural del Estado,²⁶ de hecho ni siquiera en la ley de creación del Parque Nacional Tortuguero se prevé la posibilidad.

²⁵ Certificación de Tomo 491, Asiento 12355 del Registro Nacional de Propiedad de Bienes Inmuebles.

²⁶ “ARTICULO 8º.- Dentro de los parques nacionales, queda prohibido a los visitantes://1) Talar árboles y extraer plantas o cualquier otro tipo de productos forestales.//2) Cazar o capturar animales silvestres, recolectar o extraercualquiera de sus productos o despojos.//3) Cazar tortugas marinas de cualquier especie; recolectar o extraer sus huevos o cualquier otro producto o despojo.//4) Rayar, marcar, manchar o provocar cualquier tipo de daño o deterioro a las plantas, los equipos o las instalaciones.//5) Pescar deportiva, artesanal o industrialmente, salvo el caso previsto

Respecto a lo que podría ser Zona Marítimo terrestre, las concesiones estarían reguladas en la Ley N° 6043 antes citada.

En relación con el concepto de concesión administrativa, concesión de obra pública y concesión de obra pública con servicio público, la Procuraduría General de la República en su dictamen C-268-2009 se refirió a su definición de la siguiente manera:

“La concesión administrativa se ha concebido en nuestro país como una modalidad de contrato administrativo que procura establecer una relación jurídica-administrativa entre el sector público y el sector privado. Este contrato administrativo, en su esencia no es otra cosa que un mecanismo de financiamiento y gestión en el cual el Estado encarga a un privado, vía concurso, para que financie, construya y opere una obra a cambio de contraprestaciones pagadas en su totalidad o parcialmente por los usuarios de la obra o del servicio. //La doctrina ha definido las concesiones como “un contrato administrativo por el cual el Estado le da al particular por un plazo dado la explotación de un obra pública, construida por la Administración Pública o por el sector privado a cambio de una pactada cantidad de dinero (tarifa o peaje) que pagaran las personas (usuarios) que utilicen la obra.” (Romero Pérez, Jorge Enrique. Concesión de Obra Pública. Revista de Ciencias Jurídicas N°76. San José, Setiembre- Diciembre, 1993. Página 83). //A nivel normativo, la Ley N ° 7762 del 2 de abril de 1998 regula lo concerniente a los contratos de obras públicas y obras con servicios públicos , debiéndose entender por Concesión de Obra Pública, aquel contrato administrativo por el cual la Administración encarga a un tercero, la planificación, el financiamiento, la construcción, la conservación, la ampliación o reparación de cualquier inmueble público, a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios de los servicios, en tanto la concesión de obra con servicio público debe ser entendida, como aquel contrato administrativo por el cual la Administración encarga a un tercero, la planificación, el financiamiento, la construcción, conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, así como su explotación, prestando los servicios previstos en el contrato a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio”

en el artículo diez.//6) Recolectar o extraer corales, conchas, rocas o cualquier otro producto o desecho del mar.//7) Recolectar o extraer rocas, minerales, fósiles o cualquier otro producto geológico.//8) Portar armas de fuego, arpones y cualquier otro instrumento que//pueda ser usado para cacería.//9) Introducir animales o plantas exóticas.//10) Pastorear y abrevar ganado o criar abejas.//11) Provocar cualquier tipo de contaminación ambiental.//12) Extraer piedras, arenas, grava o productos semejantes.//13) Dar de comer o beber a los animales.//14) Construir líneas de conducción eléctrica o telefónica, acueductos o carreteras o vías férreas.//15) Realizar cualquier tipo de actividad comercial, agrícola o industrial” (Ley N° 6084)

Siendo un caso como este, en el que eventualmente, se estaría concesionando un bien demanial y eventualmente explotación recursos naturales, se considera que es indispensable que la regulación sea por ley, en virtud del artículo 121 inciso 14) constitucional.

Máxime que no al no conocerse el fin de la concesión, se requiere regulación para salvaguardar los principios de legalidad y seguridad jurídica. Pues por la naturaleza de los bienes, la concesión parece incompatible con la legislación vigente en el tema, que garantiza incluso la realización de concursos.

“La concesión es el instrumento idóneo para la prestación del servicio público, teniendo como requisito sine qua non, para su otorgamiento, que se siga un procedimiento o concurso de licitación pública, como se deduce del artículo 182 de la Constitución Política, consecuentemente, es con base en un control más riguroso, dentro de toda una normativa especial, que el Estado protege de una manera más adecuada y segura el interés público, siendo en lógica, por lo dicho, que el concesionario ostenta un derecho subjetivo consolidado, que le asegura mayor protección frente a eventuales abusos o actos perjudiciales de la Administración; no obstante, en el entendido que puede ser corregido y supervisado en el correcto funcionamiento de su concesión, en aras del interés de la colectividad, e incluso, la cesación del vínculo, si existen criterios y razonamientos jurídicos que así lo impongan”. (Voto N° 2202-91, de la Sala Constitucional)

Esto sin perjuicio de lo dicho sobre la inderogabilidad singular de la norma, la demanialidad del bien y la protección que debe darse al derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Asimismo, se recuerda que podría ser inconstitucional concesionar recursos naturales o un Parque Nacional, por su vocación de conservación.

Este Departamento en el informe técnico integrado²⁷ (jurídico-socioambiental) del proyecto de ley: “Ley de rectificación de límites del Parque Nacional Marino Las Baulas y creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Las Baulas de propiedad mixta” del expediente n° 17383, se refirió a la está imposibilidad de la siguiente manera:

“En ese orden, la Ley Orgánica del Ambiente establece las diferentes categorías de manejo de áreas silvestres protegidas, de las cuales son parte los parques nacionales y los refugios de vida silvestre de propiedad mixta. Su función está determinada en la Ley de Biodiversidad en el artículo 58, que en lo que interesa dice: “Estas áreas estarán dedicadas a conservación y

²⁷ Oficio 321-2009 I, elaborado por el Lic. Carlos Alfaro Mata y el Lic. Giovanni Rodríguez Rodríguez, Asesores Parlamentarios, Supervisado por el Lic. Freddy Camacho Ortiz y Lic. Gastón Vargas Rojas, Jefes de Área Jurídica y Socioambiental, Revisado por la Licda. Gloria Valerín Rodríguez, Directora del Depto. de Servicios Técnicos.

proteger la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general.”//La función principal de este tipo de áreas es la conservación y la protección de los recursos naturales. Consecuentemente, los servicios que de ellos se obtienen, deduciéndose que cualquier otra actividad a desarrollar, estará en función de esos dos principios.//Correlacionando lo anterior, con la Ley de Parques Nacionales (Nº 6084 del 07/09/77 y sus reformas), se puede observar que la función específica de esa área protegida sería la conservación del patrimonio natural del país²⁸. Queda prohibido el otorgamiento de concesiones para la explotación de productos, así como el otorgamiento de permisos para construir instalaciones diferentes a las que brindan los servicios propios del parque²⁹. Igual, en función de esa protección se establecen prohibiciones que limitan de manera absoluta el desarrollo de actividades que no sean la de conservar, proteger, cuidar y velar por el postergamiento de la biota presente en el área silvestre para las actuales y futuras generaciones³⁰. //Lo anterior se complementa con lo establecido en el artículo 1º de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (Nº 6043 del 02/03/77 y sus reformas), que indica que: “La zona marítima terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país (...)”

Asimismo, se recuerda, que si la concesión fuera de la zona marítimo terrestre existe zonas que no son concesionables, de conformidad indica el artículo 20 de la Ley Nº 6043, el artículo citado señala lo siguiente:

²⁸ Ley de Parques Nacionales: **ARTÍCULO 1.-** Créase el Servicio de Parques Nacionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que tendrá como función específica el desarrollo y administración de los parques nacionales para la conservación del patrimonio natural del país.

NOTA: La ley No 7152 del 5 de junio de 1990, traslada el servicio de Parques Nacionales al Ministerio de Ambiente y Energía.

²⁹ *Ibidem.* **ARTÍCULO 12.-** 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.

³⁰ *Ibidem.* **ARTÍCULO 8.-** Dentro de los parques nacionales, queda prohibido a los visitantes: 1) Talar arboles y extraer plantas o cualquier otro tipo de productos forestales. 2) Cazar o capturar animales silvestres, recolectar o extraer cualquiera de sus productos o despojos. 3) Cazar tortugas marinas de cualquier especie; recolectar o extraer sus huevos o cualquier otro producto o despojo. 4) Rayar, marcar, manchar o provocar cualquier tipo de daño o deterioro a las plantas, los equipos o las instalaciones. 5) Pescar deportiva, artesanal o industrialmente, salvo el caso previsto en el artículo diez. 6) Recolectar o extraer corales, conchas, rocas o cualquier otro producto o desecho del mar. 7) Recolectar o extraer rocas, minerales, fósiles o cualquier otro producto geológico. 8) Portar armas de fuego, arpones y cualquier otro instrumento que pueda ser usado para cacería. 9) Introducir animales o plantas exóticas. 10) Pastorear y abreviar ganado o criar abejas. 11) Provocar cualquier tipo de contaminación ambiental. 12) Extraer piedras, arenas, grava o productos semejantes. 13) Dar de comer o beber a los animales. 14) Construir líneas de conducción eléctrica o telefónica, acueductos o carreteras o vías férreas. 15) Realizar cualquier tipo de actividad comercial, agrícola o industrial.

“Artículo 20.- Salvo las excepciones establecidas por la ley, la zona pública no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso. Nadie podrá alegar derecho alguno sobre ella. Estará dedicada al uso público y en especial al libre tránsito de las personas. Las entidades y autoridades que indica el artículo 18 deberán dictar y hacer cumplir las disposiciones necesarias para garantizar el libre y seguro tránsito de las personas y el uso público de esta zona”.

El conocer a ciencia cierta el fin y lo señalado respecto a la concesión podría facilitar un análisis de la razonabilidad de la norma.

Además cabe indicar que esta información es necesaria para salvaguardar los principios de inderogabilidad de la norma, de legalidad, y seguridad jurídica. Y porque eventualmente podrían ser bienes de dominio público de los previstos en el inciso 14) del artículo 121 constitucional, por el se debe salvaguardar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como se indicó.

Por último, se recomienda además que quede claro por cuánto tiempo se prorrogaría.

Párrafo segundo. En relación al párrafo segundo del artículo que prohíbe modificar el uso y aptitud del suelo, establece la conservación del paisaje, entre otros y además autoriza el establecimiento de proyectos de ecoturismo de conformidad con los artículos 18 y 19 de la Ley Forestal, se recuerda que esta ley es más amplia respecto a actividades autorizadas, según se indicó en el análisis del artículo 2, Esto sin perjuicio de la demanialidad y protección especial de un Parque Nacional y por ende, la posible inconstitucionalidad de una ley que autorice su explotación.

Párrafo tercero. Este párrafo señala que cumplidos los requisitos de la solicitud está debe resolverse dentro de tres meses.

Se recuerda que la ley no establece requisitos ni es clara respecto a lo que se concesionaría.

Y si lo concesionado se referiría a concesiones reguladas no se encuentra razones justificantes para modificar plazos de resolución o incluso duración como es el caso del artículo 3.

Asimismo, se recuerda que en esta materia no opera el silencio administrativo, pues no es un reconocimiento de derechos, sino un contrato en materia ambiental, sea un bien con especial tutela en nuestro ordenamiento.

Con la disposición se podría eventualmente generar responsabilidad pecuniaria de la Administración, por el retraso en el trámite, siendo una disposición injustificada.

Artículo 4.- Canon

Este artículo señala que corresponderá al Minaet y Japdeva, dentro de los tres meses siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentar para el otorgamiento de las concesiones y cobrar un canon por el uso de los suelos de las concesiones que otorguen.

De conformidad a lo señalado en el artículo anterior, la regulación de la concesión es materia reserva de ley y no se puede establecer reglamentariamente.

En relación con el canon, se recuerda que no se puede establecer vía reglamentaria, pues es materia reserva de ley. Al respecto ha señalado por la Procuraduría General de la República lo siguiente:

“El uso más difundido del término relaciona canon con dominio público. En ese sentido, el canon es una obligación pecuniaria establecida por la ley, con el objeto de proporcionar recursos a partir de la utilización o aprovechamiento de un bien público -el cual puede ser material o inmaterial-. Esta contraprestación se constituye en una obligación dineraria en la que un determinado sujeto se ve constreñido a honrarla por encontrarse en una posición determinada (concesionario, usuario, regulado, etc) consecuencia de una actuación administrativa: el otorgamiento de la concesión de dominio público o de servicio público, la prestación de un servicio, la sujeción a la función de regulación. El canon no es expresión de la potestad tributaria del Estado y, por ende, no está sometido al régimen jurídico correspondiente. (C-089-2010)

Artículo 5.- Administración de la Zona Marítimo terrestre

Este artículo señala que corresponde a las municipalidades la administración de la zona marítimo terrestre contigua al sistema de canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado, para los efectos de la Ley N° 6043, siempre y cuando estos terrenos no pertenezcan al patrimonio natural del Estado en los términos del artículo 13 de la Ley Forestal, ni al Instituto Costarricense de Turismo conforme al artículo 1 de la Ley N° 2906, Ley que declara zona de recreo y turismo la franja entre Portete y 12 millas de Moín del 24 de noviembre de 1961.

En la Ley N° 6043 se establece que por principio la administración de estas zonas pertenece a las municipalidades, de conformidad los artículos 2 y 3 de la ley citada señalan lo siguiente:

“Artículo 2º.- Corresponde al Instituto Costarricense de Turismo, en nombre del Estado, la superior y general vigilancia de todo lo referente a la zona marítimo terrestre”.

“Artículo 3º.- Sin perjuicio de las atribuciones de ese Instituto, compete a las municipalidades velar directamente por el cumplimiento de las normas de esta ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales.// El usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva”.

En virtud de lo anterior, podría ser innecesaria la norma, pues en la ley citada se establece la administración a las municipalidades y las normas citadas en el artículo determina la administración de determinadas áreas al Minaet y otras al ICT.

Artículo 6.-Bienes demaniales

En la primera parte de esta norma se establece que mantendrán su condición de inalienables, imprescriptibles y no susceptibles de inscripción los terrenos de la zona marítimo terrestre contiguos a la línea de pleamar ordinaria y al sistema de canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado, las áreas silvestres protegidas con las salvedades establecidas en el artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias y sus reformas, los humedales, el patrimonio natural del Estado y cualquier otro bien de dominio público o afecto a un fin público por disposición anterior.

Esta parte de la norma es innecesaria, pues estas zonas afectadas quedarían así.

Respecto a las coordenadas previstas en el artículo esta asesoría no plantea comentarios en virtud de las limitaciones técnicas existentes.

En relación a la desafectación y reducción de la zona marítimo terrestre en lo sucesivo a los cincuenta metros de zona pública contiguos a la línea de pleamar ordinaria y al sistema de canales principales que une los puertos de Moín y Barra del Colorado.

Se debe de indicar que en principio, según la jurisprudencia constitucional citada, que las desafectaciones a zonas protegidas requerirían de estudios técnicos previos.

Sin embargo, en el caso de la zona marítimo terrestre, según la misma jurisprudencia, la misma no es desafectable.

Artículo 7.-Excepción

Este artículo establece que no serán afectadas por las disposiciones de la Ley sobre la Zona marítimo Terrestre, las construcciones que a la entrada en vigencia de lo que será la ley, existan dentro de la zona pública de las comunidades de

Barra de Colorado, Boca Tortuguero, Boca de Parismimna, Boca de Matina y Boca de Moín, indicada en el artículo anterior.

Señala que para tal efecto Japdeva haría el censo en los doce meses siguientes.

Como se indicó normas como estas podrían ser inconstitucionales, pues podrían constituir una inderogabilidad singular de la norma general, sin justificación razonable, por ende, discriminatoria. Asimismo, contraria al ambiente.

En ese contexto cabe indicar una vez más que la zona marítimo terrestre no es desafectable. Sobre esta zona se recuerda lo indicado por la Sala Constitucional:

“En cuanto a la primera –zona pública–, el inciso h) del artículo 2 del Reglamento de la Ley de la zona marítimo-terrestre la define como el litoral, sea, la orilla o costa del mar que se extiende por las rías y esteros permanentes, hasta donde éstas sean sensiblemente afectadas por las mareas, y presenten características marinas definidas; de manera que comprende las siguientes zonas: la ría, definida en los artículos 9 de la Ley y 2 inciso f del Reglamento de la Ley de la zona marítimo- terrestre como la parte del río próxima a su entrada en el mar, y hasta donde llegan las mareas; de manera, que comprende la franja de los doscientos metros contigua a las rías; los islotes, peñascos y demás áreas pequeñas y formaciones naturales que sobresalgan del mar (artículo 10 de la Ley de la zona marítimo-terrestre); los manglares, (artículo 11 de la citada Ley), cuya incorporación al demanio público data de mil novecientos cuarenta y dos, con la Ley de Aguas. Asimismo, el artículo 4 del Reglamento de la Ley de la zona marítimo- terrestre estatuye que éstos son bienes que se incorporan al patrimonio forestal del Estado, por lo que se sujetan al régimen de afectación de la Ley Forestal. A su vez, se dispone como zona restringida a partir de la línea de vegetación a la orilla de los esteros y del límite de los manglares o bosques salados, cuando éstos se extiendan por más de cincuenta metros de pleamar ordinaria; lo cual es de gran importancia, por cuanto extiende el concepto de zona marítimo terrestre a porciones del territorio nacional que puede encontrarse a kilómetros de la costa; lo cual también lleva a confusión, por estimarse que los terrenos aledaños al manglar pueden ser objeto de posesión legítima; las islas, islotes y peñascos marítimos y los terrenos y rocas que el mar deje al descubierto en la marea baja (párrafo segundo del artículo 9 de la Ley de referencia); y, los doscientos metros contiguos, y a ambos lados del sistema de los canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley que rige esta materia. (En igual sentido, consultar las sentencias número 0447-91, 1556-91, 2306-91, 1347-95, 320-96, 1345-96, 0304-98, y 2006-0454.). ”. (Voto N° 3113-2009).

Artículo 8.- Autorización

Este artículo señala que para efectos de inscribir los inmuebles indicados en el proyecto se autoriza a Catastro Nacional a inscribir los planos ubicados en los terrenos sin restricciones legales a la constitución y extensión servidumbres, y sin sujeción al artículo 4 de la Ley N° 5060, Ley de Caminos, los artículos 32 y 33 de la Ley N° 42440 Ley de Planificación Urbana, y el Reglamento para el Control y fraccionamiento y urbanismo. (sic)

Se indica además que el Catastro y el Registro Nacional podrán inscribir planos y fincas con frente de caminos o accesos cuyo ancho sea inferior a lo indicado en esa normativa.

En primera instancia se recuerda, que los planos no están ubicados en los terrenos, serían los planos de determinados terrenos lo que podrían inscribirse.

En ese sentido, se deben identificar en el texto a qué planos y terrenos se refiere, pues çde la redacción no se sabe a cuáles son.

Esto es indispensable para efectos de salvaguardar los principios de seguridad jurídica, legalidad y razonabilidad.

Asimismo, no se comprende a qué se refiere la expresión “sin restricciones legales a la constitución y extensión de servidumbres”. Tema que también debe aclararse en salvaguarda de los principios indicados y de posibles derechos de terceros.

En otro orden, esta asesoría considera que estas excepciones podrían ser inconstitucionales, por violentar los principios de inderogabilidad singular de la norma, el principio de razonabilidad y derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, pues no se conoce por qué no se han inscrito, si es porque los terrenos corresponden a un Parque Nacional, en tal caso las excepciones no resultaría constitucionales por la demanialidad de los bienes objeto de las mismas.

Esto también podría afectar normas sobre planificación urbana³¹, caminos públicos, y normas sobre inscripción de documentos, sin que se acredite la justificación técnica respectiva, que haga razonable la norma.

Además podría afectar el principio de igualdad respeto a otros sujetos en iguales condiciones.

Véase que podría autorizarse la inscripción de planos, sin que se determine primero la posibilidad técnica y constitucional de desafectación, lo cual podría

³¹ Voto N° 4205 de la Sala Constitucional.

significar un reconocimiento a derechos de posesión que en principio no se podrían ostentar.

Artículo 9- Bienes de las instituciones del Estado

En este artículo se indica que si hay entidades de la Administración Pública que materialmente ocupan terrenos dentro de la circunscripción territorial de la finca del artículo 1 de la propuesta, podrán inscribir a nombre de la institución en el Registro Público de la Propiedad de Bienes Inmuebles el bien, aportando la copia del plano respectivo

Asimismo señala que el Minaet deberá inscribir los terrenos a nombre del Estado como Parque Nacional Tortuguero, dentro del plazo máximo de dos años.

El bien inmueble inscrito referido en el artículo 1 es de Japdeva y corresponde al Parque Nacional Tortuguero.

En virtud de la autonomía administrativa, por ley no se podría sacar del dominio de Japdeva la finca, salvo que ésta decida cederla al Estado,. Menos si no se justifica razonablemente la medida.

Asimismo, como se trata de un bien demanial a nombre de una institución pública, no se puede reconocer posesión de otras instituciones, pues el bien no es apto de ser poseído por su naturaleza y sería quitarle su propiedad a una institución estatal.

Sin perjuicio de lo dicho, en todo caso, esto requeriría un trámite para comprobar la posesión, que no podría ser el de la Ley N° 139, pues está previsto para personas físicas y es un proceso no es contencioso.

En este caso, podrían ser personas jurídicas y el proceso podrían ser contencioso.

Artículo 10.-Inscripción del título

En este artículo se indica que los terrenos mencionados en los artículos anteriores serán inscritos a nombre de sus respectivos poseedores, mediante sentencia ejecutoria. Asimismo se regula lo referente a rectificación de errores.

El artículo también refiere a la titulación mediante el trámite de información posesoria de la finca de Japdeva y se establecen normas sobre la actualización del asiento.

Se recuerda que no se pueden llamar poseedores a las personas que ocupan actualmente los bienes demaniales, pues estos no pueden ser objeto de ella.

Asimismo, que el trámite de información posesoria no procede para obtener el título de bienes de dominio público y tampoco para bienes inscritos como es el caso del bien establecido en el artículo 1 de la Ley.

Asimismo, que en el artículo 9 adquirirían instituciones del Estado no sujetas a este trámite, siendo que este artículo lo autorizaría, sin justificación alguna.

Todo esto podría ser inconstitucional por eventual afectar los principios de inderogabilidad singular de la norma, razonabilidad, de división de Poderes, autonomía administrativa, de igualdad y violar la demanialidad de bienes de dominio público, según lo indicado a lo largo del informe.

Por último, el artículo señala que la Asociación de Desarrollo del lugar respectivo, con personería vigente vigilará la ejecución de los planes de manejo y conservación de los fondos titulados.

Si a pesar de lo indicado se titulan las tierras, constitucionalmente son los órganos estatales encargados de la fiscalización, conservación, y manejo de la zona los encargados de realizar esta labor, sin que exista posibilidad de que otras personas realicen la función, máxime tratándose de materia ambiental.

Artículo 11.- Imposibilidad de titular

Este artículo señala que no podrán titular inmuebles a su nombre que formen parte de la finca del artículo 1 de la propuesta, quienes no puedan ser concesionarios de conformidad con el artículo 47 de la Ley N° 6043.

Si se decide titular a pesar de las advertencias hechas, se debe establecer las prohibiciones expresamente y no hacer una referencia a una normativa que regula otra materia con otros fundamentos.

Veáse que en la ley citada podría ser concesionaria una persona jurídica, pues se establecen taxativamente en el artículo 47 citada las personas jurídicas que no pueden serlo. Los trámites de información posesoria son para personas físicas. En salvaguarda de los principios de legalidad y seguridad jurídica, máxime que eventualmente se podría limitar un derecho, se debe de especificar expresamente las prohibiciones.

El artículo 47 citado señala:

“Artículo 47.- No se otorgarán concesiones:

- a) A extranjeros que no hayan residido en el país por lo menos durante cinco años; //b) A sociedades anónimas con acciones al portador;*
- c) A sociedades o entidades domiciliadas en el exterior;*
- //ch) A entidades constituidas en el país por extranjeros; y*
- //d) A entidades cuyas acciones o cuotas o capital, correspondan en*

más de cincuenta por ciento a extranjeros.//Las entidades que tuvieran concesiones no podrán ceder o traspasar cuotas o acciones, ni tampoco sus socios, a extranjeros. En todo caso, los traspasos que se hicieren en contravención a lo dispuesto aquí, carecerán de toda validez”.

Se llama la atención que esta prohibición sería solo para la titulación.

Artículo 12.-Cancelación del asiento

Este artículo señala que si por algún motivo se llegara a cancelar la inscripción registral de la finca prevista en la propuesta, el trámite de información posesoria serviría para lograr la titulación a favor de quien o quienes demuestren ser sus legítimos poseedores y que se ubiquen dentro de la situación, cabida y linderos que indicaba el folio real, independientemente de quien resulte como su nuevo titular registral.

Señala también, que los planos de catastro que indiquen el folio real podrán utilizarse para el trámite de información posesoria en beneficio de la persona que demuestre ser su poseedor en las condiciones exigidas por ley.

Como se indicó en el caso de personas que ocupan bienes demaniales, estas no pueden ser consideradas como poseedoras pues no se adquiere derecho. De tal forma que no existiría derecho a conservar.

Asimismo, podría resultar irrazonable y por ende, inconstitucional, una norma que señale que no importa quién sea el nuevo propietario, ni el por qué, alguien que no tiene un derecho de posesión –pues se trata de un bien demanial-lo conserva, si se traspasa.

En relación a los planos se plantea dudas, pues a pesar de que el artículo 8 de la propuesta indica que se pueda obtener, podría ser inconstitucional en virtud de la demanialidad del bien.

Asimismo, se advierte que éstos podrían servir como parte de la prueba, pero serían necesario razonablemente los nuevos planos.

Artículo 13.- Refugio Mixto

Este artículo establece que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Minaet ejecutaría los estudios previos necesarios para crear el Refugio Mixto de Vida silvestre humedal Moín- Tortuguero dentro del plazo máximo de dos años a contar de la entrada en vigencia de lo que sería la ley.

Una vez concluido los estudios pertinentes, el Minaet dispondría de un año para crearlo.

Esta norma podría ser inconstitucional por irrazonable y eventualmente afectar zonas protegidas y por ende, los derechos fundamentales propios de esta garantía estatal, sea derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Lo anterior, pues prácticamente se dispone la creación de un refugio mixto, sin estudios previos, veáse que el Minaet tendría un año luego de realizarlo³².

Asimismo, se llama la atención que no se indica sobre qué área se haría y si fuera en el Parque Nacional Toruero se le estaría cambiando la categoría de manejo, pues un refugio mixto podrían implicar participación de sujetos privados.

Sobre esta clase de refugio se recuerda lo señalado en la Ley 7317, Ley de Vida Silvestre, del 30 de octubre de 1992 y sus reformas.

“ARTICULO 82.-Son refugios nacionales de fauna y vida silvestre, los que el Poder Ejecutivo declare o haya declarado como tales, para la protección e investigación de la flora y la fauna silvestres, en especial de las que se encuentren en vías de extinción. Para efecto de clasificarlos, existen tres clases de refugios nacionales de vida silvestre: a) Refugios de propiedad estatal. //b) Refugios de propiedad mixta. //c) Refugios de propiedad privada.//Los recursos naturales comprendidos dentro de los refugios nacionales de vida silvestre, quedan bajo la competencia y el manejo exclusivo de la Dirección General de Vida Silvestre del ()Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, según se determina en la presente Ley y en su Reglamento. //Las personas físicas o jurídicas que deseen realizar actividades o proyectos de desarrollo y de explotación de los recursos naturales, comprendidos en los refugios de tipo b y c, requerirán de la autorización de la Dirección General de Vida Silvestre. Dicha autorización deberá otorgarse con criterios de conservación y de estricta "sostenibilidad"*

³² Los artículos 32 y 38 de la Ley Orgánica del Ambiente señalan lo siguiente respecto a las áreas protegidas :” ARTICULO 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.//g) Monumentos naturales.//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” y “ARTICULO 38.- 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”.

en la protección de los recursos naturales y se analizará mediante la presentación de una evaluación de impacto de la acción por desarrollar, siguiendo la metodología técnico científica que se aplica al respecto. Esta evaluación será costeadada por el interesado y será elaborada por profesionales competentes en el campo de los recursos naturales”

Asimismo, se recuerda que este Departamento en el informe técnico integrado³³ (jurídico-socioambiental) del proyecto de ley: “Ley de rectificación de límites del Parque Nacional Marino Las Baulas y creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Las Baulas de propiedad mixta” del expediente n° 17383, se refirió a la diferencia entre parques nacionales y refugios mixtos de la siguiente manera:

“No cabe duda que estas áreas son fundamentales en la protección de los recursos naturales, al tener intrínseco el componente de servicio público por mandato de ley, confirmándose en los institutos de protección del ecosistema, prohibición de apropiación y legalización de tenencia por particulares, así como la inhabilitación de las informaciones posesorias y la declaratoria de utilidad pública para el rescate del patrimonio privado, trasladándolo y arraigándolo al patrimonio nacional³⁴.//No menos importante, es el desarrollo jurídico que establece y regula los ecosistemas que conforman los humedales (y su conservación), al punto que “por ser de uso múltiple” se “declaran de interés público” (Art. 41 LOA).//Lo anterior califica la categoría de parque nacional, como un área, exclusiva a la protección y perpetuidad de la biodiversidad. No ocurre lo mismo con los refugios de vida silvestre de propiedad mixta, en que se permite una mezcla de intereses privados y públicos, que deben estar en función de la protección de la biodiversidad y la apertura al desarrollo sostenido; aunado a que se consiente el manejo de actividades económicas paralelas con la protección de la biodiversidad; las cuales en principio, realizadas dentro de los esquemas de razonabilidad, racionabilidad, transparencia y equidad, bajo fundamentos científicos, sería el efectivo desarrollo sostenido.//Se debe indicar que el sistema de áreas silvestres protegidas buscan la proyección de los principios ambientales, tales como: la salud, un ambiente sano, el equilibrio ecológico, las bellezas escénicas, el adecuado reparto de la riqueza; mismos que repercuten en el derecho de bienestar del ser humano en sustento de la vida, lo cual se ha extendido a la vida de todo ser y se preceptúan en los artículos 21, 50 y 89 constitucionales y el 9 de la Ley de Biodiversidad”.

³³ Oficio 321-2009 , op cit

³⁴ Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre:

Artículo 7.- Los terrenos situados en la zona marítimo terrestre no pueden ser objeto de informaciones posesorias y los particulares no podrán apropiarse de ellos ni legalizados a su nombre, por éste u otro medio.

Artículo 14.- Procesos pendientes

En este artículo se establece que los procesos administrativos o jurisdiccionales establecidos para reclamar la nulidad de título e indemnizaciones por daños y perjuicios en los que Japdeva figure como demandada así como aquellos de reivindicación de mejor derecho de posesión o cualquiera otra pretensión establecida por Japdeva contra los poseedores existentes, en ambos casos sobre el bien descrito en el artículo 24 de lo que sería la ley, podrán ser archivados por el órgano jurisdiccional que los conoce, a petición de las partes a partir de la entrada en vigencia de lo que sería la ley.

Se indica además que la resolución que ordena el archivo del expediente mandará a cancelar las anotaciones de demanda que el proceso haya generado.

Asimismo que los poseedores que hayan sido desalojados, durante el último año contado a partir de la entrada en vigencia de lo que sería la ley, como consecuencia de este tipo de procesos serán restituidos en su posesión. Por último, se señala que cada parte asumirá las costas generales en el proceso.

De previo debe recordarse que en estos terrenos no hay poseedores, asimismo que el texto del proyecto de ley no tiene un artículo 24, eventualmente la disposición podría referirse al artículo 1 del proyecto.

Tanto por las razones dadas como proque Japdeva tiene autonomía administrativa para autoregularse y se le estaría imponiendo el archivo de causas judiciales, en las que podría estar reclamando daños y perjuicios causados, la norma podría ser inconstitucional.

En relación con que se autorice al juez de oficio archive la causa, esto podría ser una violación al principio de justicia establecido en el artículo 41 constitucional, pues podría conocerse en el proceso eventuales daños causados, en perjuicio de Japdeva o de un tercero.

Así como una posible violación al principio de separación de funciones del Estado, pues por la ley estaría ordenando la actividad jurisdiccional, sin valoraciones propias de la función y sin ser una función del Poder Legislativo según el artículo 9 constitucional.

En igual sentido, respecto a la cancelación de anotaciones esto debería de ser por voluntad de una de las partes y previo a verificar la voluntad de archivo respectivo.

Respecto a los poseedores desalojados, estos no tienen actualmente derechos a la posesión, según la jurisprudencia constitucional, sea que como se ha indicado no son tales.

Respecto a las costas no son generales, eventualmente serían procesales y personales. Con esta norma se podría estar causando daño a una parte que interpuso el proceso o se defendió legítimamente.

Artículo 15.

Este artículo propone la reforma al inciso f) del artículo 1 y la reforma del artículo 11 de la Ley de Informaciones Posesorias.

Respecto a la reforma del inciso f) del artículo 1, que se refiere a señalar que cuando la información posesoria se encuentre autorizada sobre bienes inscritos por una ley especial no será necesaria la manifestación de que la finca carece de título inscribible.

Esta norma contraviene la idea general del proceso de información posesoria regulado en la ley, incluso en el mismo artículo 1, pues el espíritu de esta ley es que se inscriba el título de bienes que carecen de éste..

Véase incluso, que es un proceso no contencioso, si existiera título inscribible o el bien estuviera inscrito, se abriría el portillo para lo contencioso, pues se requeriría la manifestación de la voluntad de la otra parte, para que proceso siga o no y si no el proceso sería de por sí contencioso. Probablemente ordinario.

Al respecto se recuerda lo señalado por la Procuraduría General de la República en el dictamen C-146-2008:

*“El trámite de la titulación ordinaria de inmuebles se lleva a cabo ante los Tribunales, a través de las diligencias de información posesoria. ”Esta – dijimos en el dictamen C-321-2002- constituye una actividad no contenciosa, cuyo objeto es proveer de un título inscribible en el Registro Público de la Propiedad sobre una finca no inscrita, **de dominio privado**, a quien carece de él, no la tiene inscrita, adquirió el bien por usucapión y cumple los requisitos y trámites legales. Ley de Informaciones Posesorias, artículo 1° y sigts. (Se exceptúa el caso del poseedor en precario, quien puede recurrir a esas diligencias para inscribir su derecho, en los términos del artículo 92 de la Ley de Tierras y Colonización, aun cuando el terreno esté inscrito a nombre de un tercero en el Registro Público”*

En virtud de lo anterior, se considera que la derogatoria de esta norma podría ser inconstitucional, irrazonable y eventualmente discriminatorio a otras personas, en virtud de lo anterior, y por la naturaleza del bien.

Respecto al artículo 11 que se propone reformar, se pretende que por ley especial se autorice la titulación mediante información posesoria de terrenos pertenecientes a las instituciones del Estado, siempre que se proteja el interés público, el medio ambiente y el debido proceso.

Como se indicó esto podría contravenir los principios constitucionales señalados en el caso de la reforma anterior, pues prácticamente se plantean los mismos supuestos.

TRANSITORIO ÚNICO

Este artículo señala que para el cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 Japdeva contará con el plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia de lo que sería la ley. Lo anterior no suspendería ni interrumpiría la tramitación de solicitudes de titulación con relación a poseedores ubicados en el resto de la finca.

Se recuerda que la regulación trata de un bien demanial y por ende no habría poseedores. Asimismo, se recuerdan las posibles inconstitucionales señaladas respecto al artículo 10 y en general del proyecto.

En virtud de lo cual el transitorio también podría ser inconstitucional.

III.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El título del proyecto es: “ley para brindar seguridad jurídica a los poseedores sobre la finca inscrita a nombre de Japdeva, matrícula de folio real N° 96658, de la Provincia de Limón”.

Técnicamente el título debe ser corto y un reflejo de la ley. El concepto de seguridad jurídica en este contexto es muy amplio. En ese sentido se recomienda reformular el título.

Se recomienda además, eliminar la división de capítulos, pues estos agrupan artículos claramente diferenciados, de los otros grupos del texto. En este caso, la división no se justifica, pues el segundo capítulo es solo un artículo de reformas a la Ley N° 139.

En otro orden, se sugiere constituir en 4 artículos el artículo 1, pues trata diferentes aspectos del tema, sea autorización de titulación, trámite a seguir y requisitos (párrafos segundo tercero y cuarto) y autorización a instituciones.

En el párrafo quinto se deben incluir las citas completas- número, nombre, fecha y la frase “y sus reformas” - de la Ley citada.

En el artículo 3 debe consignarse solo las citas completas de la Ley N° 3091, agregando la frase “y sus reformas”, que incluiría la Ley N° 5337.

En el artículo 8 se deben incluir las citas correctas y completas de las leyes y del Reglamento mencionados.

Sin perjuicio de lo indicado, se recomienda dividir el artículo 10 en 2 numerales sea, lo referente a la sentencia y rectificación de medidas y en otro lo referente a la forma inscribirse la información en el Registro Nacional.

En el artículo 11 se recomienda incluir las citas completas de la Ley.

Para efectos de coherencia de la ley debe consignarse un título al artículo 15, pues los demás artículos lo tienen.

IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE

Votación

De conformidad con el artículo 45 constitucional, este proyecto requiere para su aprobación de mayoría absoluta de votos presentes, pues impone limitaciones a lo que sería propiedad privada.

Delegación

Este proyecto de ley, según los artículos 121 inciso 14) y 124 constitucionales no puede ser delgado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, pues contiene desafectación de bienes demaniales y por requerir de mayoría calificada.

Consultas

Este proyecto debe de consultarse a la Japdeva, al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, al Instituto Costarricense de Turismo, al Instituto de Desarrollo Agrario, al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura y a las municipalidades de los cantones donde se encuentra el Parque sea: San Carlos y Limón. Así como al Poder Judicial, por ordenar acciones de tribunales en determinados casos.

Se recomienda consultarlo a la Procuraduría General de la República Servicio Nacional de Riego y Avenamiento., Contraloría General de la República, Consejo Nacional de Áreas de Conservación, al Ministerio de Agricultura y Ganadería, al Minaet y al Registro Nacional

Se recuerda que se deben hacer los estudios previos.

VI.- NORMAS JURÍDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY

Disposiciones constitucionales

- Artículo 50, en cuanto establece el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- Artículo 89, en cuanto establece que 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 popular para el progreso científico y artístico.

- Artículo 121 inciso 14) en cuanto establece que corresponde a la Asamblea Legislativa, decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes de propios de la Nación.

Convenios Internacionales

- Ley N°. 7224, Convención sobre Humedales Internacionales como Hábitat Aves Acuáticas (Convenio Ramsar), de 09 de abril de 1991.

Leyes

- Ley N° 63, Código Civil, del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas.
- Ley N° 139, Ley de Informaciones Posesorias, del 14 de julio de 1941 y sus reformas.
- Ley N° 2906, Declara zona de recreo y turismo franja entre portete y 12 millas de Limón, del 24 de noviembre de 1961 y sus reformas.
- Ley N° 3883, Ley de Inscripción de documentos en el Registro Público del 30 de mayo de 1967 y sus reformas.
- Ley N° 5060, Ley General de Caminos públicos, del 22 de agosto de 1972 y sus reformas.
- Ley N° 5695, Ley de Creación del Registro Nacional, del 28 de agosto de 1975 y sus reformas.
- Ley N° 2726, Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, del 14 de abril de 1961 y sus reformas.
- Ley 3091, Ley Orgánica de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, del 18 de febrero de 1963 y sus reformas
- Ley N°. 4240, Ley de Planificación Urbana, del 15 del noviembre de 1968 y sus reformas.
- Ley N°. 5525, Ley de Planificación Nacional, del 18 de mayo de 1974 y sus reformas.
- Ley 5680, Creación Parque Nacional Tortuguero, del 03 de noviembre de 1975 y sus reformas.
- Ley N° 6043, Ley sobre la zona marítimo terrestre, del 02 de marzo de 1977 y sus reformas. N°. 6227 de 2 de mayo 1978, Ley General de la Administración Pública.
- Ley N° 6084, Ley de Parques Nacionales, del 7 del setiembre de 1977 y sus reformas.
- Ley N° 6815, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, del 27 de setiembre de 1982 y sus reformas.
- Ley N° 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del 07 de setiembre de 1994 y sus reformas.
- Ley N° 7317, Ley de Conservación de Vida Silvestre, del 30 de octubre de 1992 y sus reformas.

- Ley 7509, Ley de impuesto sobre bienes Inmuebles, del 09 de mayo de 1995 y sus reformas.
- Ley N°. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, del 13 de noviembre de 1995 y sus reformas.
- Ley N° 7575, Ley Forestal, del 13 de febrero de 1996 y sus reformas.
- Ley N°. 7788, Ley de Biodiversidad, del 30 de abril de 1998 y sus reformas.
- Ley N°.7794, Código Municipal, del 30 de abril de 1998 y sus reformas
- Ley 8220, Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos del 04 de marzo de 2002 y sus reformas.

Decretos ejecutivos

- Decreto Ejecutivo N° 24428 MIRENEM del 04 de abril de 1995, ampliación del Parque Nacional Tortuguero
- Decreto Ejecutivo N° 27223 Minae , Ampliación del Parque Nacional Tortuguero, del 22 de julio de 1998.
- Decreto Ejecutivo N° 3391, Reglamento para el Control de Fraccionamiento y Urbanismo, del 13 de diciembre de 1982 y sus reformas.

VII.- ANEXOS

- Certificación literal de la finca Partido de Limón, matrícula número 96658-000 y copia de la escritura de la inscripción.
- Certificación de personería jurídica de Japdeva
- Certificación Plano Catastrado L-0000001-1977

EXPEDIENTE N° 17.838
/eeb.-