

# Patrimonio natural del estado y zona marítimo-terrestre

JORGE CABRERA

Recientes publicaciones y foros (Programa de Catastro y Registro, informes del Estado de La Nación) han hecho referencia a la problemática de la ocupación y la gestión de la zona marítimo-terrestre. Informes de fiscalización de la Contraloría General de la República han evidenciado las deficiencias en la administración de esta importante porción del territorio y la complejidad de la normativa legal que debe ser aplicada por los diferentes actores involucrados. Múltiples aspectos podrían ser comentados. Pero este artículo se concentra en uno de suma importancia para la adecuada gestión de la zona marítimo-terrestre: la correcta comprensión de los alcances del patrimonio natural del estado (administrado por el Ministerio del Ambiente) y su relación con la adopción de planes reguladores y el posterior otorgamiento de concesiones.

Aunque constituye un concepto diferente al contemplado en el artículo 73 de la *Ley de la zona marítimo-terrestre* (referido a las áreas silvestres protegidas), ésta tampoco es de aplicación en el caso del patrimonio natural del estado tal y como se define en la *Ley forestal* (artículos 13 y siguientes). El patrimonio natural del estado está 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 (artículo 13).

De acuerdo con el artículo 13 de la *Ley forestal*, en el patrimonio natural del estado se podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, una vez aprobadas por el Ministerio del Ambiente (Minae), quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental. En dicho patrimonio natural solo se permitirá actividades que no requieran aprovechamiento forestal y que no afecten los ecosistemas, la vida silvestre, los suelos, los humedales y los sistemas acuíferos, excepto las actividades permitidas por la *Ley de conservación de vida silvestre* y la *Ley del servicio de parques nacionales*.

Interpretando lo dispuesto en dicho artículo, la Procuraduría ha indicado (C-297-2004 de octubre de 2004): “Al ser la zona marítimo-terrestre de carácter demanial, si en ella existe bosque o es terreno de aptitud forestal, por ley pasará en forma automática a formar parte del patrimonio natural del estado y su administración le corresponderá al Minae, quedando excluida de la aplicación de la ley 6.043. Cuya consecuencia práctica, es que las municipalidades no pueden legalmente otorgar concesiones sobre bosques o terrenos forestales de la zona marítima que integran el patrimonio natural del estado, sin poderlo administrar tampoco. / El patrimonio natural del estado es aplicable a todos los bienes nacionales donde haya recursos naturales forestales (Sala Constitucional, voto 4.587-97, considerando IV). Los bosques y terrenos forestales ubicados en la zona marítimo-terrestre, dentro de las áreas inalienables, de titularidad estatal, constituyen bienes integrantes del patrimonio natural del estado en virtud de la afectación inmediata, sin concurrencia de la administración, que hace la *Ley forestal* (artículos 13 y 14), e invalida los actos administrativos de enajenación o aplicación a otros usos (Sala Constitucional, voto 3.789-92). / Como la demanialidad es obra del legislador y se proyecta sobre la categoría de bienes descritos en el citado artículo 13, la clasificación a que alude el numeral 15 *ibid.* es un acto de constatación o corroboración protectora, para impedir la salida anómala de los inmuebles forestales o boscosos del patrimonio natural del estado. El término ‘quedarán’ que emplea ha de entenderse como sinónimo de ‘permanecerán’, ‘se mantendrán incorporados’. / Bajo la normativa actual se impone una interpretación sistemática y armónica de los artículos 1 de la ley 6.043 (sobre la zona marítimo-terrestre) con el 13, 14 y 15 de la ley 7.575 (*Ley forestal*), y de éstos entre sí. La *Ley forestal* opera un cambio de destino, usos o aprovechamiento, traslado de competencia para la administración, planificación, conservación y protección de los bienes. / Las municipalidades están inhibidas para otorgar concesiones sobre los bosques o terrenos forestales de la zona marítimo-terrestre que integran el patrimonio natural del estado y no administran”.

Al respecto, la Contraloría General de la República ha indicado (Informe N° DFOE-SM-3-2007 del 16 de febrero de 2007): “Los aspectos comentados en el presente informe evidencian que la Municipalidad de Aguirre se extralimitó en las potestades que le confiere la *Ley sobre la zona marítimo terrestre* por cuanto aprobó y publicó el



Ricardo Garibay

Plan Regulador de Playa Par  para su desarrollo turístico, clasificada como zona boscosa por el Ministerio del Ambiente, sin solicitar su delimitación para que fuese respetada y reservada como patrimonio nacional, por lo que se incumplió con los artículos 73 de dicha ley y 13, 14 y 15 de la *Ley forestal*. Con la aprobación de ese plan, las áreas boscosas que le corresponde administrar al Ministerio del Ambiente corren el riesgo de ser objeto de ocupación por privados con la posible alteración irreversible del ecosistema natural, pues a la

Municipalidad se han presentado, a la fecha, 22 solicitudes de concesión en esa playa. / Ese plan regulador también fue aprobado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu) y el Instituto Costarricense de Turismo (ICT). A pesar de que, posterior a la aprobación, el ICT se percat  de que esa zona era boscosa y tuvo la intención de revocar lo acordado, a la fecha del presente informe no se ha dado tal acción, con el consecuente incumplimiento de uno de los propósitos que establece la *Ley sobre la zona marítimo-terrestre*: el de garantizar el correcto uso de las zonas costeras conforme al marco regulador vigente. Esto pone de manifiesto las débiles acciones de control que ejercieron el gobierno local de Aguirre, el Invu y el ICT sobre esa playa, consintiendo el desarrollo turístico en zonas que, por disposición legal, son patrimonio nacional que no puede permutarse, cederse, enajenarse de ninguna manera, ni dar en arrendamiento, sin que antes haya sido clasificado por el Ministerio del Ambiente”.

De esta manera se obliga al Concejo Municipal de Aguirre, al Director de Urbanismo del Invu y al ICT a dejar sin efecto la aprobación de un plan regulador por cuanto según el Minae dicho terreno es una zona boscosa y, por consiguiente, pertenece al patrimonio natural del estado, según los artículos 13, 14, 15 de la *Ley forestal* (N  7.575) y al artículo 73 de la *Ley sobre la zona marítimo-terrestre* y su *Reglamento*. Al Minae se le ordena proceder a demarcar la zona boscosa y su correspondiente inscripción como finca a su nombre mediante la ayuda de la Procuraduría.

El informe N  DFOE-SM-119-2007, de diciembre de 2007, va aun más allá, pues obliga a la Municipalidad de La Cruz a iniciar un proceso de lesividad contra el plan regulador de punta Castilla, aprobado en 2002, y las concesiones otorgadas a particulares, debido a que los terrenos son boscosos o de aptitud forestal. Conclusiones similares se encuentran en el informe DFOE-SM-3, de 2008, sobre playa Ventanas en Osa.

Por tanto, es crítico delimitar las áreas de patrimonio natural del estado (tarea compartida entre el Ministerio del Ambiente y el Instituto Geográfico Nacional) y generar acuerdos sobre aspectos claves de esta delimitación (conceptos de r as, manglares y esteros, por ejemplo), de forma que se otorgue seguridad jurídica y se proteja los valiosos recursos naturales de esta porción del territorio. Un primer paso, pero posiblemente insuficiente, es la promulgación del decreto N  34.295, de 2008 (*Manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la zona marítimo-terrestre*, sobre el cual se han presentado acciones de inconstitucionalidad). Sin embargo, aún se requiere de precisiones adicionales, algunas modificaciones a la normativa (por ejemplo, la referida a la participación de terceros en la certificación de dicho patrimonio y el alcance de los terrenos de aptitud forestal) y acuerdos institucionales para la adecuada delimitación de dicho patrimonio, especialmente de cara a la elaboración de planes reguladores costeros.

Lo que se puede hacer es obviar la necesidad de abordar de forma integral e inmediata este aspecto crucial para la gestión de la zona marítimo-terrestre.