

C-191-96

27 de noviembre, 1996 Licenciado Luis Rojas Bolaños Director del Sistema Nacional de Áreas de Conservación Ministerio del Ambiente y Energía S.D.

Estimado señor:

Con aprobación del señor Procurador General Adjunto, me refiero a Oficio No. SNAC-479-096 en el que se nos consulta "si ha existido una eventual derogatoria parcial de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y la Ley de Japdeva en lo referente a la faja de 3 kms de ancho paralela a ambos lados de los ríos y canales, debido a la competencia otorgada al MINAE por la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Forestal".

De la consulta se confirió audiencia a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y a los Concejos Municipales de Matina, Pococí, Siquirres y Limón, de los cuales sólo estos dos últimos no se manifestaron.

I.-

COMPETENCIAS OTORGADAS A JAPDEVA POR LAS LEYES NOS. 3091 Y 5337

Mediante el artículo 23 de la Ley No. 3091 de 15 de febrero de 1963 se traspasan a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica "todos los terrenos del Estado situados en el área habilitada por la canalización, comprendidos en una 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", excepto las áreas adjudicadas por leyes anteriores al Instituto Costarricense de Turismo.

Este traslado en el dominio de las tierras se verificó con el propósito de que la Junta se encargara de administrarlas conjuntamente con "la canalización del Norte del Atlántico de Costa Rica" que asimismo debía construir (artículo 1º ibíd). Tal función se enmarcaba dentro de su fin principal de buscar el desarrollo económico, rápido y eficiente de nuestra Vertiente Atlántica.

Una década después, la Ley No. 5337 de 9 de agosto de 1973 (Ley Orgánica de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica) reformó de modo integral la No.

3091, pero dejó subsistente lo normado en el numeral 23 dicho, esta vez bajo el artículo 41, inciso b):

"Artículo 41.-

Son propiedad de JAPDEVA, además de sus activos e ingresos ordinarios y extraordinarios, los siguientes:

a) (...)

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 una faja de tres kilómetros de ancho, paralela a ambos lados de los ríos y canales que administre la Junta."

Esta norma se mantiene hoy en día vigente y fue declarada conforme a nuestra Carta Política por la Sala Constitucional en un voto reciente, en el que se discutía sobre la eventual violación a derechos de propiedad particulares previos a su entrada en vigencia:

"Claramente se desprende del texto citado, que la ley le atribuye a la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo de la Vertiente Atlántica únicamente el dominio sobre los terrenos estatales ubicados dentro de las zonas que el artículo 41 describe, lo cual significa que se excluye de forma absoluta todos los terrenos ubicados en esa zona, que a la fecha de

promulgación de la norma se encontraban reducidos a dominio privado. En otros términos, en virtud de dicha norma no se opera ninguna expropiación ni tampoco limitación a propiedad privada, dado que lo que se hizo fue asignar terrenos del Estado a un ente específico. Lo anterior deja completamente sin sustento la acción -en pie de igualdad y en la sede judicial correspondiente- el mejor derecho sobre el inmueble en cuestión, por lo cual la acción en este punto, debe rechazarse por el fondo." (Voto No. 1272-95 de 15 horas 57 minutos del 7 de marzo de 1995).

En una recta inteligencia, los alcances de esta resolución deben ampliarse a la fecha en que fue promulgada la Ley No. 3091 en lo que respecta a su artículo 23, ya que este texto es prácticamente idéntico al contenido en el ordinal 41, inciso b), de la actual Ley Orgánica de JAPDEVA.-

Así las cosas, queda claro que por lo menos desde 1963, con la Ley No. 3091, correspondió a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica la propiedad de la faja de tres kilómetros de ancho paralela a ambos lados de los ríos y canales ubicados en una área de diez kilómetros desde el mar hacia el interior paralela a la costa, con exclusión de aquellos terrenos que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley No. 3091 se encontraban reducidos a dominio privado.

Corresponde detallar ahora cuáles han sido las desaplicaciones parciales dentro de esta específica zona territorial que ha sufrido la citada normativa a lo largo de los últimos años.

II.-

REGIMEN JURIDICO DE LOS TERRENOS CONTIGUOS A CANALES PRINCIPALES BAJO LA LEY NO. 6043

El artículo 75 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, No.

6043 de 2 de marzo de 1977, viene a modificar con su texto el régimen prevaleciente hasta ese momento para el área contigua a los llamados "canales del Tortuguero":

"Artículo 75.-

La Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica continuará con el dominio sobre los terrenos que le fueron traspasados en virtud del artículo 41, inciso b) de la Ley No.

5337 de 27 de agosto de 1973, excepto en la zona marítimo terrestre correspondiente a ambos lados del sistema de canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado. En esa zona regirán con pleno vigor las estipulaciones de esta ley."

Para determinar los alcances del concepto de zona marítimo terrestre que se utiliza en este artículo hay que remitirse al numeral 9º de la Ley No. 6043:

"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 deje el mar en descubierto en la marea baja.(...)"

En ese entendido, la "zona marítimo terrestre" que indica el artículo 75 de la Ley No. 6043 debe entenderse como de doscientos metros de ancho a ambos lados de los canales que en él se mencionan. Así lo entiende también el artículo 94, párrafo primero in fine, del Reglamento a la Ley No. 6043, Decreto No. 7841-P de 16 de diciembre de 1977, cuando expresa que "esta zona comprenderá los doscientos metros a lo largo de cada orilla de los canales principales".

Debe entenderse, entonces, que es aplicable a esta franja de doscientos metros la división entre zona pública y zona restringida a que alude el artículo 10º de la Ley No. 6043:

"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 baja; y la ZONA RESTRINGIDA, constituida por la franja de los ciento cincuenta metros restantes o por los demás terrenos, en caso de islas. (...)"

Como se sabe, la primera de estas franjas está destinada al uso público de las personas, de manera particular a su libre tránsito, y salvo contadas excepciones de ley (artículos 18, 21, 22 y 68 ibíd) no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso (artículo 20). Por su parte, la zona restringida sí admite un uso privativo, sin que el Estado pierda su dominio y el bien su demanialidad, siempre y cuando se autorice debidamente, cumpliendo los requisitos legales dispuestos al efecto, siendo la concesión la figura idónea para ese disfrute particular (artículo 39 ibídem).

Al estipular el artículo 75 de la Ley No. 6043 que dentro del área en él dispuesta "regirán con pleno vigor las estipulaciones de esta ley", necesariamente se infiere que la nueva administración de estos terrenos corresponde, a partir de la entrada en vigencia de la Ley No.

6043, a las municipalidades con jurisdicción sobre cada territorio cantonal que atraviesen los canales principales. Esto en virtud de la competencia que ejercen estos entes corporativos sobre 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 esa medida, habría que concluir que los terrenos ubicados dentro de la zona marítimo terrestre a que alude el artículo 75 de la Ley No. 6043, dejaron de pertenecer a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica para entrar nuevamente dentro del patrimonio inalienable del Estado (artículos 1º y 7º ibíd), y bajo la administración de las municipalidades respectivas.

Ahora bien, nótese que esta "zona marítimo terrestre" es aplicable sólo a los "canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado", por lo que los terrenos contiguos del resto de los canales a que se refiere el artículo 41, inciso b), de la Ley No. 5337, seguirán bajo administración de JAPDEVA; lo mismo que la franja de dos kilómetros ochocientos metros contigua a la de "zona marítimo terrestre" creada en el artículo 75 de la Ley No. 6043.

En lo que toca a la determinación de cuáles canales entre los puertos de Moín y Barra del Colorado deben entenderse como principales para aplicación de esta nueva normativa, debe recurrirse al Instituto Geográfico Nacional, organismo público con competencia técnica y jurídica al efecto (Ley No. 59 de 4 de julio de 1944 y Decreto No.

20531- MOPT de 11 de junio de 1991).

III.-

ADMINISTRACION DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGIA SOBRE LAS AREAS SILVESTRE PROTEGIDAS

Situándonos nuevamente dentro de la normativa de la Ley No. 6043 de 2 de marzo de 1977, nos señala el artículo 73:

"Artículo 73.-

La presente ley no se aplica a las zonas marítimo terrestres, incluidas en los parques nacionales y reservas equivalentes, las cuales se regirán por la legislación respectiva."

El concepto de "reservas equivalentes" fue aclarado por el dictamen No. C-174-87 de 8 de setiembre de 1987 en el siguiente sentido:

"De lo expuesto concluimos:

1) Si bien técnicamente se ha dado a la expresión "reservas equivalentes" connotaciones más restringidas, en nuestro ordenamiento jurídico, y, en concreto en la Ley sobre Zona Marítimo-Terrestre, se ha utilizado para aludir a todas las áreas silvestres protegidas, junto con los parques nacionales que conforman el patrimonio Forestal del Estado: reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales y refugios nacionales de fauna silvestre, las cuales, con carácter inalienables e inembargables, están sometidos a planes específicos de manejo público que garanticen la adecuada protección, conservación y uso racional de los recursos, para un desarrollo sostenido.

2) Que las zonas marítimo-terrestres incluidas en dichas áreas no se rigen por la Ley de la zona marítimo terrestre, sino por la Ley Forestal."

Entonces, trasladando el concepto común de zona marítimo terrestre al establecido por el artículo 75 de la Ley No. 6043, se asevera que los terrenos ubicados sobre la franja de doscientos metros contigua, a ambos lados, de los canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado, y que hubiesen sido objeto de una declaratoria de área silvestre protegida, dejarán de regirse por la Ley No. 6043 para hacerlo por la legislación respectiva, sea la Ley de Conservación de Vida Silvestre, No. 7317 de 30 de octubre de 1992, la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554 de 4 de octubre de 1995, o la Ley Forestal, No. 7575 de 5 de febrero de 1996.

Así, por ejemplo, el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, hace una clasificación, no exhaustiva, de las categorías de manejo bajo las cuales podrán establecerse áreas silvestres protegidas:

a) reservas forestales, b) zonas protectoras, c) parques nacionales, d) reservas biológicas, e) refugios nacionales de vida silvestre, f) humedales, y g) monumentos naturales. Todas estas categorías, con excepción de la última, indica el artículo en su párrafo segundo, serán administrados por el Ministerio del Ambiente y Energía.

Con este artículo desaparece la división tripartita que prevalecía anteriormente en el entonces Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas: el Servicio de Parques Nacionales para parques nacionales y reservas biológicas, la Dirección General Forestal para reservas forestales y zonas protectoras, y la Dirección General de Vida Silvestre para refugios nacionales de vida silvestre y humedales, fundiéndose todas las competencias de forma genérica en una única entidad, Ministerio del Ambiente y Energía, sin especificación departamental a lo interno para cada categoría de manejo.

Tal competencia viene a ser confirmada por el artículo 13 de la Ley Forestal al preceptuar que corresponderá al Ministerio del Ambiente y Energía la administración del patrimonio natural del Estado, "constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio".

Será competencia, pues, del Ministerio del Ambiente y Energía administrar las zonas marítimo terrestres incluidas dentro de áreas silvestres protegidas, entre ellas por supuesto, la contigua a los canales principales que detalla el artículo 73 de la Ley No. 6043, por lo que, a ese respecto, desplazarán la competencia de las municipalidades.

En la zona atlántica norte de nuestro país se han declarado numerosas áreas protegidas que incluyen, de acuerdo a su localización geográfica, terrenos contiguos a canales principales entre Moín y Barra del Colorado, tales como el Parque Nacional Tortuguero (Decreto No. 1235-A de 7 de setiembre de 1970, Ley No. 5680 de 17 de abril de 1975, Decreto No. 11148-A de 5 de febrero de 1980, Ley No. 6794 de 25 de agosto de 1982 y Decreto No. 24428-MIRENEM de 4 de abril de 1995), la Reserva Forestal Pacuare-Matina (Decreto No. 2886-A de 15 de marzo de 1973), el Refugio Nacional de Vida Silvestre Barra del Colorado (Decreto No. 16358-MAG de 4 de junio de 1985), la Zona Protectora Tortuguero (Decreto No. 19971-MIRENEM de 25 de agosto de 1990), y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Dr. Archie Carr (Decreto No.

23256-MIRENEM de 27 de abril de 1994) y que, por tanto, serían de administración exclusiva del Ministerio del Ambiente y Energía.

Otro tanto cabe decir de las declaratorias de áreas protegidas sobre terrenos de organismos públicos, entre ellos, las instituciones autónomas como JAPDEVA. Aquí ya no rige el traslado de competencias por aplicación de la Ley No.

6043, sino de las diferentes Leyes Forestales, la actual, No. 7575, y las anteriores, No. 4465 de 25 de noviembre de 1969 y 7174 de 28 de junio de 1990.

Al respecto ha dicho la Sala Constitucional:

"... no resulta válido el argumento esbozado por la entidad recurrida, toda vez que de acuerdo con los artículos 32 y 34 de la Ley Forestal, el patrimonio forestal del Estado está constituido por todos 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 las municipalidades, a las instituciones autónomas y a los demás organismos de la Administración Pública, por esa razón, ningún organismo de la Administración Pública -central o descentralizada- podrá expropiar, permutar, ceder o enajenar, a cualquier título, entregar o dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que previamente hayan sido clasificados por la Dirección General Forestal, en cuyo caso si ésta los considerara de aptitud forestal quedarán inmediatamente incorporados al patrimonio forestal del Estado, por ese motivo si el Decreto número 17023 afectó parte de la finca adquirida por el Instituto de Desarrollo Agrario en su oportunidad, la aplicación de los términos de aquella normativa así como de los artículos citados de la Ley Forestal, es inmediata, por lo que el ente recurrido no está facultado para desaplicarlos bajo la justificación de que no ha mediado un proceso de compra que conlleve la indemnización correspondiente. Así pues, desde el momento en que el Decreto tantas veces citado entró en vigencia, los terrenos de la finca Salinas II afectados por la Zona de Conservación de Tivives, pasaron a formar parte del patrimonio forestal del Estado automáticamente, son pues normas de aplicación inmediata, motivo por el cual desde ese momento el Instituto de Desarrollo Agrario se encontraba imposibilitado para disponer de esos terrenos y continuar con el proyecto de parcelación, ..." (Voto No. 1763-94 de 16 horas 45 minutos del 13 de abril de 1994).

Consecuentemente, es propio indicar que JAPDEVA o las municipalidades con jurisdicción territorial perderán su competencia en cuanto administración sobre aquellos terrenos contiguos a los canales, principales o no, que fueren objeto de una declaratoria de área silvestre protegida, trasladándose aquella al Ministerio del Ambiente y Energía, de manera específica al Área de Conservación Llanuras de Tortuguero, creada por el Decreto No. 22997- MIRENEM de 21 de febrero de 1994.

IV.-  
ADMINISTRACION DE LOS TERRENOS FORESTALES PERTENECIENTES A ORGANISMOS PUBLICOS

Queda finalmente por definir qué sucede con los terrenos forestales que se encuentran sometidos al dominio o administración de JAPDEVA o las municipalidades, pero que no forman parte de áreas protegidas oficialmente declaradas.

Aunque el artículo 13 de la Ley Forestal No. 7575 dispone que el patrimonio natural del Estado estará constituido por los bosques y terrenos forestales, entre otros, pertenecientes a las municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, y que corresponde al Ministerio de Ambiente y Energía su administración;

de conformidad con el artículo 15 de esa misma Ley, habría que interpretar que de previo a producirse el cambio de competencias debe darse una calificación forestal de las tierras:

"Artículo 15.-

Impedimentos Los organismos de la Administración Pública no podrán permutar, ceder, enajenar, de ninguna manera, entregar ni dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que antes hayan sido clasificados por el Ministerio del Ambiente y Energía.

Si están cubiertos de bosque, automáticamente quedarán incorporados al patrimonio natural del Estado y se constituirá una limitación que deberá inscribirse en el Registro Público."

Es obvio admitir que si se da una consulta previa al Ministerio del Ambiente y Energía sobre la aptitud forestal de los terrenos, es porque éstos aún no se encuentran bajo la administración de ese Ministerio, ya que en este caso, la calificación forestal devendría en innecesaria y perdería sentido la existencia del artículo 15 de reciente cita.

Nuestra Sala Constitucional parece entenderlo así cuando en el Voto No. 1763-94 de 16 horas 45 minutos del 13 de abril de 1994 afirma:

"... en otras palabras, la autoridad recurrida no puede abstraerse de acatar obligatoriamente las normas que declaran la incorporación automática al patrimonio forestal del Estado de aquellos inmuebles que se les califique como de aptitud forestal, pues esas disposiciones son de aplicación inmediata por el interés público que reviste su contenido, cual es la conservación de los recursos naturales a través del aprovechamiento sostenido y racional de los mismos (artículo 1º de la Ley Forestal), por ello toda adjudicación que se haya acordado con posterioridad al seis de mayo de mil novecientos ochenta y seis hasta la actualidad, son nulas, en virtud de que se ha dispuesto de manera indebida sobre terrenos forestalmente protegidos."

En el caso bajo examen de la Sala no medió una consulta de la institución autónoma propietaria de los terrenos sobre la aptitud forestal de éstos, sino que fue una declaratoria proveniente de forma unilateral del Ministerio de Agricultura y Ganadería, ente competente para ese entonces sobre esta materia, que era regulada en idéntica forma.

Entonces, habría que entender que aunque existían terrenos forestales bajo el dominio de esa institución autónoma, la administración por parte del Ministerio no se dio sino hasta que se creó el área protegida y no antes, aunque las tierras ya reunían de previo tal carácter. Véase incluso que la Sala sólo declara nulas las adjudicaciones de la institución autónoma que se dieron con posterioridad a la declaratoria y no las anteriores, con lo que reconoce, contrario sensu, la competencia de aquella bajo este período.

Sobre este traslado de competencias que se genera a partir de la calificación forestal de las tierras, se ha manifestado la Procuraduría General de la República en los siguientes términos:

"Vino a cambiar la situación la Ley Forestal No. 4465 de 25 de noviembre de 1969, que supeditó a sus fines los bosques y terrenos forestales existentes en las reservas nacionales y fincas rurales de las municipalidades, instituciones autónomas o semiautónomas, ingresando - después de calificarlos el Ministerio de Agricultura y Ganadería de aptitud forestal- al

patrimonio forestal e inalienable del Estado y administración exclusiva de la Dirección General Forestal (artículo 10, inciso c), 18, 25 y 28). (...)

Análogos textos contiene la nueva regulación legal en materia forestal introducida, mediante Ley 7174 de 28 de julio de 1990, que reafirma la competencia de la Dirección General Forestal para administrar, conservar, mejorar e incrementar los recursos silviculturales del Patrimonio Forestal del Estado, establecer reservas forestales y clasificar terrenos forestales, con arreglo a su aptitud de uso permanente (artículos 9 y 10, incisos a, i y k).

Se observa entonces que las fincas boscosas de los organismos públicos de la administración pública, oficialmente catalogadas, ingresan al patrimonio forestal del Estado, bajo administración de la Dirección General Forestal." (Dictamen No. C-186-90 de 6 de noviembre de 1990).

En esta línea, se debe afirmar, pues, que los fundos forestales que se hallan bajo propiedad o administración de JAPDEVA o las municipalidades respectivas en el área de los canales del Atlántico norte de nuestro país conservarán tal régimen hasta que exista una calificación forestal por parte del Ministerio del Ambiente y Energía, ya sea de oficio o a petición de aquellas, momento a partir del que se hallarán bajo administración de este último.

Ahora bien, no debe olvidarse que la consulta al Ministerio del Ambiente y Energía para la calificación forestal es siempre obligatoria por parte de los organismos públicos si es que se quiere permutar, ceder, enajenar, entregar o dar en arrendamiento terrenos rurales bajo su propiedad o administración (artículo 15 de la Ley Forestal):

"La exigencia que tienen las diversas instituciones de la Administración Pública de requerir al Ministerio de Agricultura (o Dirección General Forestal) la clasificación de las fincas que le han sido encomendadas y ajustarse a sus conclusiones para disponer o no de ellas, configura un acto preparatorio, de inexorable observancia en la formación de la voluntad administrativa. Dicho informe o dictamen técnico deviene en preceptivo y vinculante, pues la entidad concedente está obligada a solicitarlo por mandato de ley, a los fines de enajenar el goce o dominio de esos inmuebles y supedita la declaración posterior. En otras palabras, determina un presupuesto de legalidad de la decisión final, sobre cuyas bases debe tomarse.(...)

Visto de otro modo, los artículos apuntados de la Ley Forestal son de carácter prohibitivo, en tanto impiden a las instituciones autónomas arrendar terrenos rústicos de su propiedad sin consultar la aptitud de los mismos al Ministerio de Agricultura. La omisión de este requisito genera una clara invalidez de los contratos en circunstancias como la ocuriente, donde, según manifiesta la Dirección General Forestal, constató ex post la vocación silvicultural de las tierras, lo que cambiaba por completo la voluntad decisoria de JAPDEVA, toda vez que la mencionada catalogación los hace ingresar de pleno derecho, "automáticamente", al patrimonio forestal, bajo la administración de un ente distinto: el Ministerio de Agricultura (a través de la Dirección General Forestal), con atribuciones exclusivas para orientar la política de desarrollo y conservación forestal del país, autorizar las explotaciones en fundos de instituciones públicas dentro de los lineamientos generales y establecer cánones." (Oficio de 5 de marzo de 1987, suscrito por el Lic. José Joaquín Barahona Vargas, Procurador Agrario y Ambiental, dirigido al Ing. Ronald Vargas Brenes, Director General Forestal).

En esas condiciones, están obligadas las municipalidades con jurisdicción sobre la zona marítimo terrestre descrita en el artículo 75 de la Ley No. 6043, de previo a otorgar cualquier concesión, a solicitar la calificación forestal de los terrenos rurales que la conforman. Este deber es igualmente ineludible para JAPDEVA respecto de los fundos que administra en aquellos casos en que se acuerde su arrendamiento, o cualquier otro acto de disposición en favor de terceros, cuando ello sea jurídicamente posible, requiriéndose conjuntamente el criterio del Instituto de Desarrollo Agrario (artículo 2º de la Ley No.

5337).

Además, de conformidad con los artículos 4 y 6 del Decreto No. 24282-MP-MAG-MIRENEM de 18 de julio de 1995, que modificaron el artículo 17 del Reglamento a la Ley sobre la Zona

Marítimo Terrestre, "la aprobación, revisión, actualización, de los Planes Reguladores de las zonas marítimo terrestres, aledañas a las Areas Marinas de Uso Múltiple debe ser consultado, antes de celebrarse el Cabildo Abierto, al Servicio de Parques Nacionales, el que debe pronunciarse en el plazo de un mes y cuyo criterio se procurará involucrar en los respectivos Planes Reguladores".

En su complemento, el artículo 4º del Decreto No. 24483-MP-MAG-MIRENEM de 18 de julio de 1995 estableció el Area Marina de Uso Múltiple Caribe Norte que delimita al norte en latitud 10 20 24 N y longitud 83 25 45 O, frontera con Nicaragua, al sur en latitud 10 55 11 N y longitud 83 40 10 O, Parque Nacional Tortuguero, y al este por el límite de las doce millas náuticas de mar territorial. Esta Area está constituida por el área marino costera del Parque Nacional Tortuguero y por el resto de área marina hasta completar las doce millas de mar territorial.

No está de más recordar también que el artículo 17 de la Ley No. 6043 obliga a las municipalidades respectivas, entre otras dependencias estatales, a dictar y hacer cumplir las medidas que estimen necesarias para conservar o evitar que se perjudiquen las condiciones originarias de la zona marítimo terrestre y sus recursos naturales.

Igualmente, el artículo 10 de su Reglamento señala que "en la zona marítimo terrestre es prohibido cortar árboles, tirar basura, modificar la topografía del terreno, o llevar a cabo cualquier acción que alterare el equilibrio ecológico del lugar, sin la debida autorización". Y el artículo 4º, inciso 7º, establece el deber de las municipalidades de "proteger los recursos naturales de todo orden, asociando una acción enérgica municipal a la nacional previstas en materia forestal, para proteger las fuentes hidrográficas, los bosques y la fauna silvestre, mediante establecimiento o promoción de parques nacionales, reservas forestales y refugios animales".

#### CONCLUSION

Recapitulando lo expuesto hasta aquí, el cuadro de competencias existente respecto de la zona territorial bajo análisis es el siguiente:

1)Corresponde a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica la propiedad y administración de la faja de tres kilómetros de ancho, paralela a ambos lados de los ríos y canales situados en una área de diez kilómetros desde el mar hacia el interior, paralela a la costa, con exclusión de una franja de doscientos metros, también a ambos lados, de los canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado, y de aquellos terrenos que hubiesen sido objeto de una declaratoria de área protegida o de alguna otra forma oficial de calificación forestal por parte del Ministerio del Ambiente y Energía (Ministerio de Agricultura y Ganadería bajo la vigencia de la Ley No. 4465 de 25 de noviembre de 1969, o el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas por las Leyes Nos.

7152 de 5 de junio de 1990 y 7174 de 28 de junio de 1990).

2) Corresponde a las municipalidades respectivas, de acuerdo a la división cantonal de nuestro país, la administración de la franja de zona marítimo terrestre (doscientos metros) a ambos lados del sistema de canales principales que unen los puertos de Moín y Barra del Colorado, salvo aquellos terrenos que hubiesen sido calificados como forestales por el Ministerio del Ambiente y Energía (Ministerio de Agricultura y Ganadería o Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, según corresponda a la vigencia de las Leyes Nos. 4465, 7152 y 7174), entre ellos los declarados como área silvestre protegida.

3) Compete al Ministerio de Ambiente y Energía la administración de aquellos terrenos contiguos a los canales que hubiesen sido incluidos dentro de la demarcatoria de una área silvestre protegida, o bien, que de alguna otra manera fuesen oficialmente objeto de calificación forestal.



Por supuesto, quedan a salvo todos aquellos fundos legítimamente reducidos a dominio particular. Entre ellos, por ejemplo, además de los mencionados en el aparte primero de este dictamen, los provenientes de los "títulos de propiedad debidamente inscritos en el Registro Público" que JAPDEVA entregaría, previa consulta al Instituto de Tierras y Colonización y cumplimiento de los requisitos elencados en la Ley de Informaciones Posesorias, a los ocupantes de fincas rurales de los pueblos que se encontraban en una zona comprendida entre las desembocaduras de los ríos Matina y Colorado, y desde el Mar Caribe hasta un kilómetro al oeste del canal principal de navegación (exceptuando el área incluida en el Parque Nacional Tortuguero), dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la Ley No. 5680 (artículos 16 y Transitorio II de ésta).

Es de interés añadir que a través del Decreto No. 23253-MIRENEM de 23 de abril de 1994 se creó el Humedal Nacional Cariari que comprende los canales, caños y lagunas costeros, ubicados entre Moín y el límite del Parque Nacional Tortuguero, correspondiendo su administración al Ministerio de Ambiente y Energía (artículos 2º de ese Decreto y 32 de la Ley Orgánica del Ambiente).

Finalmente, estimamos oportuno destacar que existen canales principales que tienen nomenclatura particular como la Laguna Tortuguero (al sur del poblado de Tortuguero) y la Laguna Penitencia, por lo que no debe perderse de vista aquella condición en punto a aplicar lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley No. 6043 y respetar la zona pública contigua a las mismas, no otorgando sobre ella concesiones, salvo casos muy particulares (artículos 18, 21, 22 y 68 ibíd). Además, deberá tenerse el mismo cuidado con otras áreas igualmente inalienables como las comprendidas dentro de los cincuenta metros de los ríos navegables; citamos por ejemplo, el Río Tortuguero (artículos 7º, inciso b), de la Ley de Tierras y Colonización, No. 2825 de 14 de octubre de 1961, y Decretos Nos. 4 de 23 de febrero de 1966, 22 de 19 de setiembre de 1967 y 4365 de 28 de noviembre de 1974) que al desembocar en el mar, al norte del poblado Tortuguero, continúa con el nombre ya indicado de Laguna Tortuguero.

De la misma forma, aunque en algunos sectores del trayecto de los canales principales se estrecha la franja de tierra entre éstos y el mar, esta razón no autoriza para otorgar concesiones que lleguen hasta el Mar Caribe, aunque el terreno se hallase dentro de los ciento cincuenta metros de zona restringida contigua a los canales, debiéndose guardar la respectiva zona pública de cincuenta metros (véase en este sentido el artículo 94, párrafo segundo, del Reglamento a la Ley No.

6043).

De usted, atentamente, Lic. Víctor F. Bulgarelli Céspedes PROCURADOR ADJUNTO

VBC/

c.c. Ing. Raúl Solórzano Soto Director Superior de Recursos Naturales Ministerio del Ambiente y Energía

Junta Directiva Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica

Concejo Municipal de Limón

Concejo Municipal de Siquirres

Concejo Municipal de Matina Concejo Municipal de Pococí Dra. Joyce Zürcher de Carrillo Defensora Adjunta de los Habitantes

Ing. María Elena Herrera Zúñiga Directora del Area de Conservación Llanuras de Tortuguero

Licda. Ana Catalina Brenes Loaiza Jefe del Departamento de Concesiones Instituto Costarricense de Turismo

Lic. Julio Sánchez Carvajal Jefe del Departamento de Ordenamiento Agrario Instituto de Desarrollo Agrario

Lic. Miguel Tapia Zumbado Jefe del Departamento de Desarrollo Municipal Instituto de Fomento y Asesoría Municipal