ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-120-2020

INFORME JURÍDICO

PROYECTO DE LEY:

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 1,2,3,4 Y 5 DE LA LEY N.°8133 DEL PARQUE NACIONAL PLAYAS DE MANUEL ANTONIO, DE 19 DE SETIEMBRE DE 2001 Y REFORMA DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N.° 5100 DECLARA PARQUE RECREATIVO NACIONAL PLAYAS DE MANUEL ANTONIO, DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1972

EXPEDIENTE N°21.549

ELABORADO POR:

CARLOS ALBERTO ALFARO MATA
ASESOR LEGISLATIVO

REVISADO POR:

SELENA REPETO AYMERICH
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOR MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I

26 DE MAYO, 2020

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY 3

II. CONSIDERACIONES DE FONDO 3

2.1 Sobre las Áreas Silvestres Protegidas y los Parques Nacionales 3
2.2 Ley de Biodiversidad N°7788: 6
2.3 De los Recursos por el pago de entradas al Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio..... 7

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO 9

REFORMA A LA LEY N°5100 DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1972 Y SUS REFORMAS SEGÚN ARTÍCULO 2- DEL PROYECTO DE LEY. 12
CONCLUSIONES Y RECOMEDACIONES..... 13

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 13

a- Votación 13
b- Delegación 13
c- Consultas 14

V. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY 14

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

INFORME JURÍDICO

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 1,2,3,4 Y 5 DE LA LEY N.°8133 DEL PARQUE NACIONAL PLAYAS DE MANUEL ANTONIO, DE 19 DE SETIEMBRE DE 2001 Y REFORMA DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N.° 5100 DECLARA PARQUE RECREATIVO NACIONAL PLAYAS DE MANUEL ANTONIO, DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1972

EXPEDIENTE Nº21.549

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto propone la reforma de los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley N°8133 "Reforma del inciso a) del artículo 3 de la Ley N° 5100, y sus reformas, y Creación de la Junta Directiva del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio", de 19 de setiembre de 2001 y sus reformas. Asimismo, se reforma el artículo 2 de la Ley N°5100 "Declara Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio (Ahora Parque Nacional Manuel Antonio)", de 15 de noviembre de 1972 y sus reformas.

Adicionalmente, se establece que los recursos disponibles en el Fideicomiso creado por la Ley N°8133 se distribuirán conforme a los porcentajes dispuestos en el artículo 1 de la presente ley una vez sea publicada.

Por último, se disponen dos transitorios respecto al plazo de conformación y funciones de la nueva la Junta Directiva del Fideicomiso del Parque Nacional Manuel Antonio, que sustituirá a lo que hoy se conoce como Junta Directiva del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

2.1 Sobre las Áreas Silvestres Protegidas y los Parques Nacionales

Históricamente Costa Rica ha consignado su desarrollo sostenible en los principios de conservación y protección de los ecosistemas (recursos naturales), estableciendo a finales de los años sesenta y principios de los setentas la sucesión de parques nacionales y reservas forestales, permitiendo así erigir el Instituto de la Fijación de Carbono, acción que lo convierte pionero en el pago de servicios ambientales a nivel nacional resultado de la venta de oxígeno a nivel internacional, cuyo sustento está mayormente en la producción que emiten las áreas silvestres protegidas.

Entre las áreas silvestres protegidas precursoras se encuentran: El **Parque Nacional Volcán Irazú** (Artículo 6, de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, N°1917 del 30 de julio 1955, la **Reserva Forestal de Río Macho** (inicios del año 1964); **Parque Nacional Volcán Poas** (25 de enero de 1971); **Parque Nacional Cahuita** (Decreto Ejecutivo N°1236-A, del 7 de septiembre de 1970); **Parque**

Nacional de Manuel Antonio (15 de noviembre de 1972); **Parque Nacional Braulio Carrillo** (Decreto Ejecutivo N°8367-a 15 de abril de 1978).

El 25 de noviembre de 1969, la primera Ley Forestal N°4465 crea la Dirección General Forestal, como órgano encargado de asumir paulatinamente la administración de las áreas silvestres protegidas y a su vez instauró que los parques nacionales son:

> **"(…) aquellas regiones o áreas de significación histórica, que, por sus bellezas escénicas naturales, o que por la fauna y la flora de importancia nacional o internacional que en ellas se encuentren, con linderos señalados en Decreto Ejecutivo, sean destinadas para la recreación y educación del público, para el turismo o para las investigaciones científicas".** (Artículo 74)

Obsérvese, que el establecimiento de un parque nacional estaba connotado a la trascendencia historia del área, aunado a la belleza escénica natural, a la flora y fauna, o todas en asocio; en donde cada una desarrollase un rol característico transcendental en recreación, educación, turismo e investigaciones científicas.

En ese mismo orden, la Ley N°3763 del 24 de octubre de 1940, ratificó la **CONVENCION PARA LA PROTECCION DE LA FLORA, DE LA FAUNA, Y DE LAS BELLEZAS ESCENICAS NATURALES DE LOS PAISES DE AMERICA,** definiendo en su artículo primero -parque nacional- como:

> ***"Las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial".***

Igualmente, el artículo 3 inciso 2) establece que ***"Los Gobiernos Contratantes convienen además en proveer los parques nacionales de las facilidades para el solaz[1] y la educación del público, de acuerdo con los fines que persigue esta Convención."***

Las definiciones citadas logran la sincronización jurídica, determinando las actividades permitidas en los parques nacionales; antesala de las acciones autorizadas a realizar en las áreas silvestres protegidas unificadas en el Patrimonio Natural del Estado, mandato externado en el último renglón del artículo primero de la Ley de Parques Nacionales 6084 que dice:

> **"ARTICULO 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".**

Tal calificación está sistemáticamente fusionada a la declaración de patrimonio natural del Estado señalado en la Ley Forestal N°7575.

[1] https://dle.rae.es/solaz?m=30_2 Consuelo, placer, esparcimiento, alivio de los trabajos

Así, el artículo 13 de la Ley Forestal define al patrimonio natural del Estado como aquel que *"estará constituido por los **bosques y terrenos forestales** de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio. El Ministerio del Ambiente y Energía administrará el patrimonio*…"

Siguiendo esa línea jurídica, las áreas del Estado cubiertas de bosques o desnudadas (sin bosques) clasificadas como terrenos forestales, pasan a formar parte del Patrimonio Natural del Estado.

Aunado a lo anterior, la Ley de Parques Nacionales en su artículo 8[2] (6084) determina claramente prohibiciones a los visitantes (terceros), acciones que al Estado no le están prohibidas, siempre y cuando se atengan a estudios científicos y técnicos entre ellos planes de manejo[3], que permitan la sostenibilidad del ecosistema (EsIA) y se encuentren autorizadas en la ley[4].

El artículo 10[5] de la Ley de marras, permite autorizar la pesca deportiva y artesanal, así como la **investigación**, **capacitación** y **ecoturismo**[6] y **actividades necesarias**

---

[2] **ARTÍCULO 8.-** 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 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 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.

[3] Reglamento a la Ley Forestal Nº 25721 Nº Gaceta: 16 del: 23/01/1997s) **Plan de Manejo:** Es el instrumento de planificación que permite orientar la gestión de un área silvestre protegida hacia el cumplimiento de sus objetivos de conservación a largo plazo. Se fundamenta en líneas de acción estratégicas a mediano plazo y en objetivos de manejo para los elementos naturales y culturales incluidos dentro del área, así como en la relación de éstos últimos con su entorno socio-ambiental. Es la base para el desarrollo de otros instrumentos de planificación y reglamentación de la Áreas Silvestres Protegidas

[4] Ley General de la Administración Pública. No.6227. **Artículo 11.- 1.** La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. **2.** Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

[5] Ley No. 6084. **ARTÍCULO 10.-** El Servicio podrá, previo dictamen afirmativo del consejo, autorizar la pesca deportiva y artesanal en determinadas áreas de los parques nacionales, cuando se compruebe que no producirán alteraciones ecológicas.

[6] https://www.viajejet.com/ecoturismo/
La principal diferencia entre turismo y ecoturismo es que este último satisface las necesidades de las zonas ambientales. Mientras que el turismo de masas da poca importancia a su impacto en el ambiente o la cultura del lugar de destino, el ecoturismo aboga por los **viajes ambientalmente responsables**. La definición de *ecoturismo* según la OMT (Organización Mundial del Turismo) hace referencia a su finalidad, principios, elementos que lo integran, sus objetivos y los beneficios que reporta. Se basa en elementos como la educación ambiental o la interpretación de la naturaleza. Sólo un pequeño grupo de empresas especializadas son las que actúan como proveedores de servicios para fomentar esta modalidad de turismo. Suelen ser empresas de propiedad local. El fin último es reducir el impacto negativo que el turismo general suele tener sobre el entorno natural, social y cultural, y de esta forma proteger las zonas naturales utilizadas como centros de atracción del ecoturismo. El origen del ecoturismo o turismo ecológico como concepto se remonta a la década de los 80, cuando la sociedad mundial empezó a hacerse eco de esta forma de turismo alternativo como una alternativa viable de desarrollo sostenible, especialmente como forma de luchar contra el **cambio climático**. De acuerdo con esta definición, a continuación destacamos cuáles son las principales características del ecoturismo: Turismo basado en la naturaleza: el objetivo es que el turista aprenda, mediante la observación de los ecosistemas, a apreciar la naturaleza que le rodea y las culturas tradicionales de dicha zona natural.(…) esta alternativa al turismo convencional puede traer consigo numerosos beneficios, tales como: Rescate de la flora y la fauna, Impacto mínimo

para el aprovechamiento de agua para consumo humano (*artículo 18 Ley Forestal No. 7575*); la Ley de Biodiversidad[7]permite su despliegue fomentando el daño mínimo ambiental, la ley de Telecomunicaciones (Ley N°7593) permite la instalación de torres y líneas de transmisión[8].

Tales relaciones normativas demuestran la posibilidad del desarrollo de actividades dentro de los Parques Nacionales, siempre que exista un interés social, convergiendo la equidad y el principio de sostenibilidad según criterios técnicos y científicos establecidos en el instituto de la viabilidad ambiental (EsIA).

2.2 Ley de Biodiversidad N°7788:

La Ley de Biodiversidad[9] agrupa en un solo sistema **"Sistema Nacional de Áreas de Conservación"** la administración de la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado, el Servicio de Parques Nacionales, la protección y conservación del uso cuencas hidrográficas y sistemas hídricos. Autorizando para ello que el Sistema instaurare mecanismos financieros[10] con los cuales pueda desarrollar de manera efectiva la labor encomendada.

Es así como el Fondo de Parques Nacionales (creado por la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales, N°6084, de 24 de agosto de 1977) se convierte en el Fideicomiso de áreas silvestres protegidas, entre las cuales se encuentran los parques nacionales.

---

sobre el medio ambiente, Da empleo a personas de las distintas comunidades donde se practica, Promoción de políticas y auge de la educación ambiental, Creación y uso de ecotecnias o innovaciones tecnológicas destinadas a restablecer el equilibrio entre la naturaleza y la tecnología

[7] **ARTÍCULO 28.-Áreas de Conservación:** El Sistema estará constituido por unidades territoriales denominadas Áreas de Conservación bajo la supervisión general del Ministerio del Ambiente y Energía, por medio del Consejo Nacional de Áreas de Conservación, con competencia en todo el territorio nacional, según se trate de áreas silvestres protegidas, áreas con alto grado de fragilidad o de áreas privadas de explotación económica. Cada área de conservación es una unidad territorial del país, delimitada administrativamente, regida por una misma estrategia de desarrollo y administración, debidamente coordinada con el resto del sector público. En cada uno se interrelacionan actividades tanto privadas como estatales en materia de conservación sin menoscabo de las áreas protegidas. (…)

[8] **LEY DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS No.7593. Artículo 79 Expropiación forzosa o imposición de servidumbres.** Las autoridades titulares del dominio público permitirán la instalación de redes públicas de telecomunicaciones en los bienes de uso público; todo conforme a la normativa vigente para las áreas públicas de protección ambiental, denominadas patrimonio natural del Estado; así como la evaluación del impacto ambiental de las obras, los proyectos o las actividades que lo requieran. Los operadores de estas redes deberán cubrir los costos, los eventuales daños y perjuicios que puedan ocasionar la construcción y operación de las redes y cancelar un arrendamiento, cuyo valor será fijado por la Dirección General de Tributación. (…).

[9] Ley de Biodiversidad. **ARTÍCULO 22.-Sistema Nacional de Áreas de Conservación**

Créase el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, en adelante denominado Sistema, que tendrá personería jurídica propia; será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica.

Conforme a lo anterior, la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del Sistema, sin perjuicio de los objetivos para los que fueron establecidos. Queda incluida como competencia del Sistema la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos.

[10] **ARTÍCULO 36.-Instrumentos financieros**

Para los efectos del artículo anterior, se autoriza al Sistema para administrar los fondos que ingresen al Sistema por cualquier concepto, por medio de fideicomisos u otros instrumentos, ya sean estos para todo el sistema, o específicos para cada Área de Conservación. El Fondo de Parques Nacionales, creado por la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales, No. 6084, de 24 de agosto de 1977, se transforma en el Fideicomiso de áreas protegidas, dedicado exclusivamente a los fines para los que fue creado, a partir de ahora incluso al financiamiento de actividades de protección y consolidación en las otras categorías de áreas protegidas de propiedad estatal.

Este instrumento financiero está dedicado exclusivamente a los fines para los que fue creado[11](**conservación del patrimonio natural del Estado**), quedando además autorizado a financiar actividades de **protección y consolidación** de las otras categorías de áreas silvestres protegidas[12] propiedad del Estado; cuyas características en efecto serían las mismas.

Dentro de los recursos destinados a esas acciones se encuentran las tarifas por ingreso[13] a los parques nacionales, entre otros; cuyos dineros recaudados solo pueden estar en función de la **conservación**, **protección** y **consolidación** de las áreas silvestres protegidas. Sería a ese orden que debe apegarse el cometido del proyecto de ley en análisis, contrario sería violentar el principio de legalidad.

2.3 De los Recursos por el pago de entradas al Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio.

Los recursos recaudados por ingreso de visitantes al Parque Nacional Manuel Antonio, tiene un destino específico determinado en la Ley Especial N°5100 ordena que esos recursos se utilicen para financiar gastos de establecimiento, desarrollo, operación y consolidación de ese Parque; cuyo destino solo pude variarse por ley.

Al observar el objetivo y el mandato determinado en la norma, se visualiza la amplitud de acciones que permite el desarrollo seguro del área silvestre protegida en forma eficiente y sólida, bajo el principio de autosuficiencia administrativa y consolidación efectiva.

La exposición de motivos de la iniciativa que nos ocupa es carente de estudios que fundamenten el exitoso cumplimiento de los mandatos establecidos en la Ley N°5100, así como indicar el estado actual del Parque; elementos indispensables para que los señores y señoras diputadas accionen con claridad meridiana sobre la reforma planteada.

La omisión señalada podría violentar el principio de legalidad de acuerdo con lo regulado en la Ley N°5100, al permitir la nueva redistribución de esos recursos económicos sin el fundamento técnico necesario.

---

[11] Ley de Parques Nacionales No.6084. Artículo 1. (…) desarrollo y administración de los parques nacionales para la conservación del patrimonio natural del país.

[12] Ley Orgánica del Ambiente. No.7554. **ARTÍCULO 32.- Clasificación de las áreas silvestres protegidas.**
El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) 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 de Ambiente y Energía (Minae), salvo las establecidas en el artículo 33 de esta ley. Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas.

[13] **Ley de Biodiversidad. Artículo 35.-Financiamiento.** El Sistema Nacional de Áreas de Conservación deberá diseñar mecanismos de financiamiento que le permitan ejercer sus mandatos con agilidad y eficiencia. Dichos mecanismos incluirán transferencias de los presupuestos de la República, o de cualquier persona física o jurídica, así como los fondos propios que generen las áreas protegidas, i**ncluyendo las tarifas de ingreso**, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley, el pago por las actividades realizadas dentro de las áreas protegidas y las donaciones

De igual manera se debe llamar a reflexión que el proyecto tampoco indica claramente el destino específico que tendrán los recursos, sino que lo hace de manera general, siendo que en la Ley Especial tiene un fin único, por lo que debería determinarse en la reforma el destino expreso que tendrían esos recursos y a cuáles áreas serían dirigidos, ya que jurídicamente no pueden ser utilizados para fines contrarios a la ley (Artículo 36 Ley de Biodiversidad).

En ese orden, la Ley N°5100 autoriza que se puede financiar gastos de establecimiento[14], desarrollo[15], operación[16] y consolidación[17] del Parque Manuel Antonio.

Al observar los criterios jurídicos de la Ley vigente, la gestión a realizar por la Junta Directiva del Parque se fundamenta en dos áreas de acción específicas:

- El establecimiento, desarrollo, operación y consolidación del área
- La compra y pago de tierras dentro y en la periferia (zonas de protección) del parque

La ley busca que esas acciones se realicen de manera expedita y autosuficiente, con ingresos propios, administrados mediante el Fideicomiso y ejecutados por una Junta Directiva creada para ese fin; convirtiéndose esa área silvestre en pionera de un manejo económico eficiente y sostenible.

De ahí que, un 50% de lo recaudado sería para establecimiento, desarrollo, operación y consolidación y el otro 50% para el pago de tierras dentro y fuera del parque nacional, a ese cien por ciento debería sumársele el aporte económico al parque nacional por el concepto de fijación de carbono y venta de oxígeno que produce anualmente, así como el ingreso por concepto de concesiones por servicios no esenciales.

En la iniciativa de ley falta información que demuestre que la gestión administrativa alcanzó su objetivo en el establecimiento, desarrollo, operación y consolidación del parque, así como en la compra y pago de tierras dentro y fuera del mismo; para con ello demostrar que puede existir la redistribución de recursos que se propone.

Debería indicarse el total de los montos recaudados desde la aprobación de la ley (sobre el 100%), los gastos realizados por rubro y sus remanentes; así como el área

[14] https://diccionarioactual.com/establecer/ La palabra **establecer** tiene su origen en el latín. Proviene del verbo stabilire y éste del adjetivo stabilis, stabile cuyo significado **es que** permite estar de pie, seguro, sólido, firme. Éste a su vez está formado por el verbo sto, stas, stare, steti, statum (estar de pie, estar inmóvil, mantenerse firme, resistir) y el sufijo -bilis **que** significa posibilidad pasiva.

[15] https://conceptodefinicion.de/desarrollo La palabra **desarrollo** es visto como sinónimo de evolución y se refiere al proceso de cambio y crecimiento relacionado con una situación, individuo u objeto determinado.Al hablar de **desarrollo** podemos referirnos a diferentes aspectos: al **desarrollo** humano, **desarrollo** económico, o **desarrollo** sostenible. Por lo que se analizará cada uno de ellos a fin de poder entender de qué tratan.

[16] https://www.wordreference.com/definicion/operación operación . f. Realización de algo

[17] https://www.definicionabc.com/economia/consolidacion.php La consolidación es el momento en el que se logra la estabilidad. Se dice que la economía de un país, un sistema educativo o una empresa se han consolidado cuando alcanzan un nivel razonable de funcionamiento. Con antelación a la consolidación la organización de un aspecto está sujeta a cambios, pruebas y tiene un periodo de adaptación.

aún sin pagar dentro y fuera del área silvestre protegida y que por su nivel de protección debe ser adquirida y, si el desarrollo logístico del parque nacional está consolidado. En caso contrario que factores han influido para que tales acciones no se hayan desarrollado y que debe corregirse para ello.

Lo anterior en función de que el 50% del total de los fondos que recibe anualmente el Parque Nacional Manuel Antonio le será cercenando por la reforma de ley planteada, para aplicarlo al fondo común que para efectos de las áreas silvestres protegidas lleva el SINAC; aplicándole solo el 50% del total de su recaudación para lo concerniente con la logística, administración, desarrollo y pago de tierras.

Reiteramos, que el proyecto de ley debe determinar las actividades y áreas silvestres beneficiadas con los dineros que se le van a restar al presupuesto del Parque Nacional en estudio; garantizando así la equidad, razonabilidad y transparencia del uso de esos dineros.

De no tener claridad en esto, podría ocasionarse una regresión ambiental en lo que al parque se refiere.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1.-

Reforma los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley Nº 8133 denominada “Ley de reforma del inciso a) del artículo 3 de la Ley N.º 5100 y sus reformas, y creación de la Junta Directiva del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio”

Sobre la reforma planteada al artículo 1 de la Ley N°8133 debemos señalar que, además de ser muy extenso se interpone con la numeración original de la Ley N°5100.

El artículo número 1 ya existe y se refiere a la declaratoria y colindancias del Parque Nacional, quedando una numeración doble. Además, cambia la visión original del Fideicomiso, convirtiéndose en un error de forma que a la vez influye en el fondo, propiciando incerteza jurídica en su aplicación.

La reforma debe plantearse para el artículo 3 de la Ley N°8133, si lo que se quiere es cambiar en su totalidad el artículo tres, no como se enumera “artículo 1”, ya que una vez aprobada lo que sería la Ley está recae sobre la Ley N°5100, variando de esa manera el numeral uno, manteniendo una repetición numeral.

La exposición de motivos y el título del proyecto revelan que se pretende reformar es el inciso a) del artículo 3 de la Ley N°8133, lo cual ya en la estructura de la iniciativa se numera como artículo uno, debiendo referirse al artículo 3 de la Ley N°5100, pues la modificación establecida en la Ley N°8133, que recae directamente en la norma original, aspecto que debe subsanarse para evitar una descoordinación numérica normativa.

En segundo orden se establece que el 50% de los ingresos por cobro de cuotas de entradas al Parque, pasa directamente al Fondo de Parques Nacionales, para ser administrados **por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación** ejecutándose bajo un enfoque integral que asegure la protección y consolidación de todas las áreas silvestres protegidas.

Hasta aquí no existe roce con el principio de legalidad, el problema se suscita en el cambio que se realiza al contrato de fideicomiso, ya que originalmente el Fideicomiso ostenta el total de los dineros recaudados por las cuotas de entrada, donaciones, entre otros, al Parque Nacional y ahora sería solo el 50% del total del dinero recaudado por cuotas, lo cual sería contrario a lo indicado en la norma de la ley N°8133; modificándose los lineamientos originales del Fideicomiso. Insistimos en lo anterior, porque se hace sin estudios técnicos que demuestren que las metas que dio origen a que el 100 por ciento de los recursos fueran para el Parque Nacional Manuel Antonio ya se cumplieron.

De acuerdo con lo anterior, el Fideicomiso existente sería contrario a los intereses y conductas normativas exteriorizadas en la reforma propuesta, siendo oportuno la autorización de la creación de un nuevo fideicomiso que se ajuste a los nuevos requerimientos.

Respecto a la distribución del cincuenta por ciento que le corresponde al Parque Nacional Manuel Antonio, urge en igual sentido que un estudio técnico demuestre que ese rubro será suficiente para desplegar los gastos reales que cubran las necesidades del Parque Nacional, sin que éste entre en detrimento de su aporte ambiental y económico a la sociedad.

El artículo pone un freno a la Junta Directiva al obligarla a reservar en caja la mitad del monto de los recursos disponibles en el Fideicomiso para el pago de tierras, sin conocerse a cuánto remonta la cantidad de tierras sin cancelar y sin estar definido el monto del 50% por entradas al parque, valor que pudo proyectarse en un estudio económico, tomando la media de los ingresos y egresos desde la creación de la ley.

Sin los estudios económicos y ambientales que permitan establecer a cuánto asciende ese 50% anual, sería imposible y riesgoso determinar si los porcentajes enumerados aciertan las demandas exigidas para la consolidación perenne del Parque Nacional de Manuel Antonio, existiendo el peligro de comprometer la estabilidad del mismo conllevando a una regresión ambiental y por ende a contrariar el artículo 50 de la Constitución Política, al no conocerse si el porcentaje autorizado es suficiente para desarrollar las acciones estipuladas para esa área silvestres protegida.

Siguiendo ese orden de ideas, se encuentra que Ley Especial N°5100, protege precisamente los fondos generados por el Parque Nacional Manuel Antonio para su propio desarrollo, siendo así que el último párrafo del artículo tercero, mantiene el siguiente mandato: "***Sólo una vez que se haya desarrollado este parque en forma completa, podrán dedicarse estos recursos al desarrollo de otros parques***

nacionales, históricos o recreativos, debiéndose dar prioridad a aquellos ubicados en la misma región de Aguirre y Parrita". Mandato que se encuentra incólume hasta la fecha. Ignorarlo iría contra el principio de legalidad.

La reforma propuesta deja por fuera los fondos captados por concesiones de servicios no esenciales, el pago por servicios ambientales, la aplicación de medidas alternas judiciales y administrativas y las regalías provenientes de los contratos de aprovechamiento de la biodiversidad.

Lo anterior hace imperioso que se aclare el destino administrativo de este capital económico, en donde el artículo 38 de la Ley de Biodiversidad (N°7788) instaura que tales fondos serán administrados en el Fideicomiso del Fondo de Áreas Protegidas, siendo atinente con lo dispuesto en el artículo 56[18] del Reglamento de la Ley de la Biodiversidad (Decreto Ejecutivo N.º 34433-MINAE del 11 de marzo 2008), el cual manifiesta que esos dineros deben ser utilizados por el área silvestre protegida como -**autofinanciamiento**- o en su caso por el Área de Conservación que los generó.

La legislación concerniente a la administración de los ingresos del Parque Manuel Antonio no refleja el manejo de esos rubros y la nueva reforma tampoco los contempla, quedando la incerteza jurídica sobre la administración pasada, presente y futura de esos fondos, si los mismos fueron administrados por la Junta o en su caso administrados por el Fondo de Áreas Protegidas y cuál destino tomaron esos fondos; haciendo indispensable legislar en la reforma que se propone al respecto.

Otro elemento que elimina la reforma sería la exoneración del pago de entrada a los menores de 12 años y a los ciudadanos con carné de oro o mayores de sesenta y cinco años, práctica establecida en la Ley actual.

La reforma planteada para el artículo 2 de la Ley N°8133 se refiere a la creación de la Junta Directiva para el Fideicomiso del Parque Nacional Manuel Antonio. Dicha Junta se concibe como un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía, con personalidad jurídica instrumental para el cumplimiento de sus funciones.

El artículo hace una copia del primer párrafo del artículo segundo de la Ley N°5100, reformada por la Ley N°8133, sobre la creación de la Junta Directiva. Específicamente la reforma se da a partir del segundo párrafo con en el acápite de funciones de la Junta Directica.

Como ya se exteriorizó en el acápite anterior, este artículo segundo sigue arrastrando el mismo error de forma y por consiguiente de aplicación de fondo, al mencionar que las funciones de la Junta Directiva deben estar apegadas con lo determinado en el

[18] **Reglamento de la ley de biodiversidad**. Artículo 56. Autofinanciamiento. Los ingresos provenientes de las concesiones de servicios no esenciales, el pago por servicios ambientales, la aplicación de medidas alternas judiciales y administrativas y las regalías provenientes de los contratos de aprovechamiento de la biodiversidad, se destinarán en su totalidad al ASP o al AC que los generó, mediante los mecanismos y disposiciones que establezca la normativa vigente.

numeral 1 de la reforma; cuando en realidad esa reforma sería para el artículo 3 tal y como ya lo expusimos.

La reforma al artículo 3 se refiere a la conformación de la Junta Directiva para el Fideicomiso del Parque Nacional Manuel Antonio.

Se llama la atención respecto a la participación cerrada que tiene el artículo, cabe la posibilidad que se vuelva materialmente imposible su conformación respecto a la edad (población joven), por lo que esa plaza debería ser abierta, para una mejor conformación.

Por su parte la reforma al artículo 4 respecto a la Integración de dicha Junta, no existe en el Proyecto de Ley una justificación técnica que permita un análisis respecto a su composición. No se ajusta a ningún requisito académico, técnico, ni edad, para formar parte de la Junta Directiva; solo que sean representantes (no necesariamente de la región) del MINAE, del ICT, de la Municipalidad de Quepos y ser parte de una organización comunal activa. Lo que deja un vació jurídico, pues podría conformarse con personas cuyo conocimiento no esté acorde para el desarrollo del instrumento (parque nacional) ambiental, económico, social, turístico y técnico tan importante de Quepos.

Finalmente, sobre la reforma al artículo 5 se llama a reflexión con respecto a la posible ausencia de la Presidencia y Vicepresidencia y que no llegaran sus suplentes. Bajo este supuesto quién asumiría la Presidencia, aspecto que debe regularse.

Otro punto que debe aclararse es si esos representantes del Ministerio de Ambiente y Energía elegidos por el señor ministro de turno, deben ser o no funcionarios, pues queda la posibilidad que los nombramientos de esos representantes recaigan en personas ajenas al Ministerio.

En referencia a la conformación del Fideicomiso y de su Junta Directiva, de acuerdo con la normativa ambiental analizada, es menester señalar que los fondos (50%) que administraría esa nueva Junta Directiva, podrían depositarse en el Fideicomiso del Fondo de Áreas de Conservación y administrarse e invertirse de manera independiente, exclusivamente para los fines del Parque Nacional Manuel Antonio, sin necesidad de crear más instrumentos, eso sí modificando la Ley N°5100.

REFORMA A LA LEY N°5100 DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1972 Y SUS REFORMAS SEGÚN ARTÍCULO 2- DEL PROYECTO DE LEY.

En el artículo 3, se estable que los recursos disponibles en el fideicomiso creado por la Ley N°8133, se distribuirán conforme a los porcentajes señalados en el artículo 1 de lo que sería la ley una vez publicada.

Al igual que en las anteriores, esta reforma tiene el mismo error sobre la aplicación del artículo 1 aplicado en la reforma a la ley N°8133. Para una mejor comprensión,

las reformas a una ley una vez aprobadas, se deben incorporar a la ley que reformó formando parte del todo, constituyéndose dentro del cuerpo de la ley original; así las reformas ya son parte de la Ley N°5100.

CONCLUSIONES Y RECOMEDACIONES

- La estructura numérica del proyecto de ley no acierta con lo pretendido en la reforma, ya que debería decir artículo 3 y no como se aplicó (Artículo 1-) haciendo necesario se realice los ajustes en su articulado.

- La reforma aplicada no está en total armonía con el título del proyecto, este último hace referencia a la reforma de la ley N°8133 y a la reforma del artículo 2 de la Ley N°5100; igualmente dentro de ese mismo artículo segundo adiciona un tercer artículo a la Ley 5100.

- Respecto a la adición del artículo tres no sería la numeración correspondiente, se viene arrastrando un error de técnica legislativa al no adicionar a la Ley N°5100 la nueva numeración de la Ley N°8133, estableciendo una única numeración; esa desarmonía es lo que permite y acentúa el error numérico actual, aspecto que debe corregirse para hacer congruente la nueva reforma.

- La reforma planteada no se sustenta en estudios técnicos- científicos, económicos que permita dilucidar que el objetivo de la Ley N°5100 se cumplió a cabalidad. Consolidar la reforma si no se ha logrado el objetivo preceptuado en la Ley de cita, induciría a una regresión ambiental, lo que sería contrario a los enunciados constitucionales preceptuados en el artículo 50 de la Carta Magna.

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

a- Votación

El proyecto para su aprobación requiere de una votación de mayoría absoluta de los presentes, de conformidad con lo estipulado en el artículo 119 de la Constitución Política.

b- Delegación

La iniciativa es objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al no encontrarse dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 124 constitucional.

c- Consultas

Obligatorias:

- Instituto Costarricense de Turismo
- Municipalidad de Quepos

Facultativas

- Procuraduría General de la República de costa Rica
- Contraloría General de la República
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación
- Cámara de Turismo de Quepos

V. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY

Leyes

- Ley General de la Administración Pública, N°6227, del 2 de mayo de 1978 y sus reformas.
- Ley de Biodiversidad N°7788 del treinta de abril de mil novecientos noventa y ocho y sus reformas.
- Ley Orgánica del Ambiente N°7554 del cuatro de octubre de mil novecientos noventa y cinco y sus reformas
- Ley de Conservación de la Vida Silvestre N°7317 del treinta de octubre de mil novecientos noventa y dos y sus reformas.
- Ley de Parques Nacionales N°6084del 21 de agosto de 1977 y sus reformas.
- Ley N°8133 “Reforma del inciso a) del artículo 3 de la Ley N° 5100, y sus reformas, y Creación de la Junta Directiva del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio”.
- Ley N°5100 “Declara Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio (Ahora Parque Nacional Manuel Antonio)”, de 15 de noviembre de 1972 y sus reformas Ley N°5100 “Declara Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio (Ahora Parque Nacional Manuel Antonio)”, de 15 de noviembre de 1972 y sus reformas.