



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-175-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“REFORMA AL ARTÍCULO 8 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 9 BIS A LA
LEY N.º 6084 DEL 24 DE AGOSTO DE 1977 “LEY DEL
SERVICIO DE PARQUES NACIONALES”**

EXPEDIENTE N° 22.878

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**ALEX PIEDRA SANCHEZ
ASESOR PARLAMENTARIO**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTINEZ
DIRECTOR A. I.**

23 DE MAYO DE 2022



TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
II.- ANTECEDENTES.....	4
III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS).....	4
IV. ANALISIS DE FONDO.....	5
4.1. Consideración General.....	5
4.2. Análisis del Articulado.....	6
Artículo 1.....	6
Artículo 2.-.....	7
4.3. Consideración final.....	8
VI.- TÉCNICA LEGISLATIVA.....	8
VII.- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	8
Votación.....	8
Delegación.....	9
Consultas.....	9
.....	9
VIII.- FUENTES.....	9

AL-DEST-IJU-175-2022



INFORME JURIDICO¹

“REFORMA AL ARTÍCULO 8 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 9 BIS A LA LEY N.º 6084 DEL 24 DE AGOSTO DE 1977 “LEY DEL SERVICIO DE PARQUES NACIONALES”

EXPEDIENTE N° 22.878

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley propone adicionar dos incisos, 16) y 17), al artículo 8 de la Ley del Servicio de Parques Nacionales, Ley N° 6084 del 24 de agosto de 1977 y sus reformas, para prohibir el ingreso o permanencia de visitantes a sitios fuera de las zonas de uso público en las Áreas Silvestres Protegidas (ASP), o bien en las zonas autorizadas sin cumplir con la normativa vigente.

Así como, se propone prohibir realizar “actividades no autorizadas” en las zonas de uso público.

Por otra parte, se pretende adicionar un artículo 9 bis a la Ley del Servicio de Parques Nacionales, para que las sanciones establecidas en el artículo 9 de esa ley, sean aplicadas por la autoridad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAC) y que para dichos efectos, se notifique al infractor, otorgándole un plazo de veinte días hábiles para proceder al pago de la multa.

De conformidad se establecen una serie de supuestos sancionables con sus respectivas sanciones.

Se establece lo referente a la forma de pago de la multa, el destino de los fondos, sea el Fondo de Parques Nacionales y eventualmente SINAC y Cruz Roja Costarricense, y que en el caso de no pago, se habilitaría el título ejecutivo correspondiente, por lo que procedería el cobro mediante la autoridad judicial competente.

II.- ANTECEDENTES

En la corriente legislativa no se encontraron iniciativas iguales o similares a los objetivos pretendidos por el expediente objeto de este informe.

De la revisión realizada por el Área de Investigación y Gestión Documental de este Departamento, se identificaron los siguientes proyectos de ley, expedientes números: 15.673, 16.962, 16.967, 17.211, 17.260 y 18.493, cuya mayor

¹ Elaborado por Alex Piedra Sánchez, Asesor Parlamentario, Supervisado por Sylvia Alejandra Solís Mora, Jefa de Área Jurídico Social, Revisión y Supervisión final, Fernando Campos Martínez, Director, a.i.

aproximación al objeto de análisis de este informe, es la salvaguarda de la vida silvestre con acciones y multas contra la caza furtiva y situaciones similares, pero no sobre el ingreso irregular y la realización de actividades turísticas de manera ilegal que es la pretensión central de la regulación y sanción pretendida por el proyecto de ley.

III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

De conformidad con el análisis realizado por el Área de Investigación y Gestión Documental de este Departamento, el proyecto de ley presenta una vinculación a los mismos que se describe de la siguiente forma:

“El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial y poco precisa con la Agenda 2030, presente en los ODS 11 y 15, aunque manifiesta una afectación positiva sobre la misma. //Lo anterior, por cuanto puede indentificarse una aproximación hacia las metas relativas a la salvaguarda y protección del patrimonio natural del país, así como a la de conservación y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, que son parte de las Áreas Silvestres Protegidas del país. (...)Puede indentificarse una aproximación hacia la meta relativa a la salvaguarda y protección del patrimonio natural del país, al regular y sancionar el ingreso ilegal a las Áreas Silvestres Protegidas.(...) Puede indentificarse una aproximación hacia la meta relativa al uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, que son parte de las Áreas Silvestres Protegidas del país. //No obstante, no se manifiesta una vinculación integral y multidimensional con los compromisos del país en materia de desarrollo sostenible, que interconecte componentes de la Agenda 2030. (..)”

Según el Área indicada de este Departamento la afectación sobre la Agenda 2030 es positiva.

IV. ANALISIS DE FONDO

4.1. Consideración General

El Sistema de Parques Nacionales forma parte del SINAC, el cual es un órgano con personalidad jurídica instrumental, según los artículos 6 y 11 de la Ley de Conservación de Vida Silvestre, N° 7317, del 30 de octubre de 1992 y sus reformas, cuyas funciones están definidas en el artículo 7² de esa Ley.

Según la página del SINAC el mismo tiene como misión: *“gestionar integralmente la conservación y manejo sostenible de la vida silvestre, los recursos forestales, las áreas silvestres protegidas, cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, en coordinación con otras instituciones y actores de la sociedad, para el bienestar de las actuales y futuras generaciones”*.³

Respecto a la propuesta de sancionar el ingreso o permanencia de visitantes en zonas restringidas de Áreas Silvestres Protegidas, mediante multas, esta Asesoría plantea dudas respecto a la eficacia de esa medida, por la dificultad que podría tener esto para efectos de notificación de la persona, en el tanto la medida plantea

² *“Artículo 7.- El Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía tiene las siguientes funciones en el ejercicio de su competencia: //a) Establecer las medidas técnicas por seguir para el buen manejo, conservación y administración de la vida silvestre(*), objeto de esta ley y de los respectivos convenios y tratados internacionales ratificados por Costa Rica. //b) Establecer los refugios nacionales de vida silvestre y administrarlos. //c) Fomentar el establecimiento de los refugios nacionales de vida silvestre en propiedad mixta o privada. //d) Promover y ejecutar programas de educación e investigación sobre el uso adicional de los recursos naturales renovables del país, en el campo de la vida silvestre que le competen, de conformidad con esta ley. //e) Promover y ejecutar investigaciones en el campo de la vida silvestre, salvo aquellos que se refieran a recursos genéticos y bioquímicos regulados por la Ley de Biodiversidad. //f) Extender, denegar o cancelar los permisos de caza de control, extracción, investigación, colecta científica y académica y cualquier permiso para importar o exportar vida silvestre, sus partes, productos y derivados, así como aprobar, rechazar o modificar los planes de manejo y permisos de funcionamiento de los diferentes establecimientos de manejo de vida silvestres, refugio de vida silvestre y para aquellas actividades de manejo de vida silvestre que lo requieran. //g) Financiar las tesis o las investigaciones que permitan el mejor conocimiento de la vida silvestre. //h) Proteger, supervisar y administrar, con enfoque ecosistémico los humedales, así como determinar su calificación de importancia nacional o internacional. //i) Crear y gestionar los programas de manejo, control, vigilancia e investigación sobre la vida silvestre. //j) Apoyar los programas de educación formal e informal de la Comisión Interinstitucional para la Educación y la Conciencia Pública e Investigación en Biodiversidad (Ciecopi). //k) Coordinar con los otros entes competentes en la prevención, mitigación, atención y seguimiento de los daños a la vida silvestre. //l) Promover la participación responsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente. //m) Fomentar la conservación de ecosistemas naturales. //n) Establecer planes de contingencia para la protección de la vida silvestre, en caso de desastres naturales. //ñ) Coordinar acciones con las instituciones, públicas o privadas, nacionales o internacionales para la conservación y el manejo sostenible de la vida silvestre. //La delimitación de los humedales se hará por decreto ejecutivo, según criterios técnicos”*.

³ <http://www.sinac.go.cr/ES/conozca/Paginas/misvis.aspx>, 25 de abril de 2022.

un desafío tanto para la obtención de los datos de la persona a sancionar, como lo que ocurriría en el caso de los turistas extranjeros.

Lo anterior para efectos del cobro efectivo de la multa, con esto lo que se quiere indicar es que la aplicación efectiva de la misma requiere de una implementación de medidas adicionales y de la posibilidad de su aplicación dependerá la razonabilidad de la medida.

Respecto a la razonabilidad y proporcionalidad de las multas, estas van de tres salarios base a cinco salarios base, dependiendo si es operador o guía turístico o no, es decir simple visitante.

De conformidad con la circular N° 263 del 15 de diciembre de 2021, publicada en el Boletín Judicial N° 244 del 20 de diciembre de 2021, el salario base que se debe aplicar para definir las penas por la comisión de esas figuras delictivas, así como de las contenidas en otras leyes que refieran al artículo 2 de la Ley N° 7337, Crea Concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal, 05 de mayo de 1993 y sus reformas, es de ₡ 462.200.00, es decir, las multas equivaldrían entre ₡ 1.386.600,00 y ₡ 2.311.000,00, respectivamente.

Al no existir referencia en el ordenamiento respecto de las multas propuestas en el proyecto de ley, la razonabilidad y proporcionalidad de estas, solo se puede determinar con la relación en cuanto a si las mismas son suficientes para proteger el bien o bienes jurídicos tutelados, sea la vida de las personas y el patrimonio natural del Estado.

Desde esa perspectiva, esta Asesoría considera, sin perjuicio a lo que se refiera al cobro de las mismas, que si son proporcionales y razonables. Salvo, la multa de cinco salarios base para operadores que vendan tours a esas zonas de las Áreas Silvestres Protegidas, pues estarían no solo dañando o poniendo en riesgo la vida de las personas y las zonas en sí, sino lo harían a propósito de un lucro, lo que agrava la situación, por lo que la multa debería de ser más alta, desde la perspectiva de esta Asesoría, para estos casos.

4.2. Análisis del Articulado

Artículo 1

Propone la adición de dos incisos, 16) y 17), al artículo 8 de la Ley del Servicio de Parques Nacionales, para prohibir el ingreso y permanencia por parte de los visitantes, a sitios fuera de las zonas de uso público autorizados por la Administración del ASP, o bien en las zonas autorizadas sin cumplir con la normativa vigente. (inciso 16 propuesto)

Así como, prohibir, la realización de actividades no autorizadas en las zonas de uso público por la Administración, en los instrumentos técnicos oficializados para el Área Silvestre Protegida. (inciso 17 propuesto)

Sobre estos incisos propuestos, lo primero que hay que indicar es que se enmarcan dentro de un artículo que indica en su encabezado: “Dentro de los parques nacionales, queda prohibido a los visitantes (...)”.

Por lo que es claro, que el artículo se circunscribe a Parques Nacionales y no a todas las Áreas Silvestres Protegidas.

En relación con la referencia a zonas de uso público, esto podría técnicamente, confundirse con el uso público del Parque por lo que se recomienda utilizar la frase “zonas de acceso con al público”.

Respecto al ingreso no autorizado, la forma en que se plantea el inciso pareciera que lo define, sin embargo, no lo define, pues se plantea Ingreso no autorizado y se sigue dos puntos. Si lo que se pretende es prohibir el ingreso o permanencia en esas zonas (relación del encabezado del artículo con el contenido del inciso), se debe eliminar lo referente a la frase inicial, “ingreso no autorizado”, para evitar confusiones, en las que se crea que se pretende definir el concepto.

En relación con la prohibición de “realizar actividades no autorizadas en las zonas de uso público por la Administración, en los instrumentos técnicos oficializados para el Área Silvestre Protegida” (sic) (inciso 17 propuesto), se debe de mejorar la redacción y aclarar en el contexto, el sentido de la frase final de: “*en los instrumentos técnicos oficializados para el Área Silvestre Protegida*”, pues en el contexto no se comprende la referencia y pareciera que en algunos instrumentos se prohíbe la realización de ciertas actividades en zonas de acceso público, pero de la redacción no necesariamente esto se comprende.

Artículo 2.-

Propone la adición de un artículo 9 bis a la Ley del Servicio de Parques Nacionales, para establecer sanciones y el procedimiento respectivo para imponerlas, las cuales serían aplicadas por el SINAC, previa notificación. Así como, se proponen aspectos de formas pago, destino de los fondos y otras vías de cobro.

Como se indicó las sanciones refieren básicamente a multas.

En relación con que se distribuya entre el SINAC y la Cruz Roja Costarricense lo recaudado adicionalmente por multa (inciso e), si la atención de la infracción requiere el rescate especializado de personas, se debe de definir la proporción de la distribución, en atención del principio de legalidad.

También debe de definirse con claridad, si estas serían destinadas al Fondo de Parques Nacionales o al SINAC, para este supuesto dada la especificidad de la norma refiriéndose a este último, a pesar que el inciso f) del artículo refiere a que el destino de los fondos es el Fondo de Parques Nacionales.

Así como debe corregirse el nombre de la Cruz Roja Costarricense a Asociación Cruz Roja Costarricense.

Respecto a qué de no cancelarse el pago de la multa se habilitaría el título ejecutivo correspondiente, por lo que procederá el cobro mediante la autoridad judicial competente (inciso g).

La ley lo que debe otorgarle es la condición de deuda líquida y exigible al monto que se adeuda a la multa y a un documento específico la condición de título ejecutivo para hacer el cobro vía ejecutiva, por lo que debe de definirse a cuál documento se le dará ese carácter para hacer el cobro respectivo.

4.3. Consideración final

Si bien, es importante establecer las multas correspondientes como parte de posibles sanciones administrativas, las mismas deberían de fijarse sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondieran, pues no son excluyentes y esto debe de quedar claro.

VI.-TÉCNICA LEGISLATIVA

En artículo 2 propuesto, lo referente a forma de pagar la multa y el destino de los fondos, la condición de título ejecutivo de lo referente a deuda de la multa y la denominación de salario base que hace el artículo, deben de constituirse como artículos independientes, pues son aspectos claramente diferenciados de las multas en sí, que es lo que trata el artículo

VII.- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con el artículo 119 constitucional, este proyecto de ley requiere para su aprobación de mayoría absoluta de votos presentes.

Delegación

Este proyecto de ley puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, según el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias

- No hay

VIII.- FUENTES

Constitución Política

- ✓ Artículo 50, en cuanto al derecho de los habitantes a que el Estado promueva el mayor bienestar y un ambiente ecológicamente equilibrado.
- ✓ Artículo 121 inciso 1) en cuanto a la atribución de la Asamblea Legislativa de aprobar, reformar y derogar leyes.

Leyes

- ✓ Ley N° 6084, Ley del Servicio de Parques Nacionales, del 24 de agosto de 1977 y sus reformas
- ✓ Ley N° 7152, Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente y Energía, del 05 de junio de 1990 y sus reformas.
- ✓ Ley N° 7317, Ley de Conservación de Vida Silvestre, del 30 de octubre de 1992 y sus reformas.
- ✓ Ley N° 7337, Crea Concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal, 05 de mayo de 1993 y sus reformas.
- ✓ Ley N° 7554, Ley Orgánica del Ambiente, del 13 de febrero de 1996 y sus reformas.
- ✓ Ley N° 7575, Ley Forestal, del 13 de febrero de 1996 y sus reformas.

Elaborado por: aps

/*Isch//23-5-2022

c. archivo// 22878-d-s-sil