



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE ENERGÍA

Al contestar refiérase
al oficio No. **6666**

20 de julio, 2011
DFOE-AE-0254

Señora
Hannia M. Durán
Jefa de Área
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Se atiende consulta sobre el proyecto de ley denominado "*Ley para la protección de las especies forestales mediante la reforma del inciso d) del artículo 3 y la adición de un artículo 28 bis a la Ley Forestal No. 7575*", el cual se tramita en el expediente No.17.856.

En atención a su solicitud planteada mediante oficio AMB-165-201, recibido en esta Contraloría General el 21 de junio del 2011, nos permitimos rendir criterio sobre el texto del proyecto de "*Ley para la protección de las especies forestales mediante la reforma del inciso d) del artículo 3 y la adición de un artículo 28 bis a la Ley Forestal No. 7575*".

I.- En relación con la exposición de motivos, se dan a conocer los siguientes aspectos de importancia:

- Que los bosques cumplen diversas funciones o servicios ambientales, tales como reguladores del clima, fijación de carbono y protección de las *aguas, el suelo, y prevención de desastres naturales*. *No obstante su importancia, dichos ecosistemas se ven expuestos a una gran la presión por otros usos.*
- Que siendo el porcentaje de cobertura forestal del país de un 48%, correspondiendo a un 60% de bosques tardíos y el resto a bosques secundarios intermedios o tempranos, se hace necesario brindar un régimen de mayor protección.
- Que según lo consignado por la Sala Constitucional en el Voto 2007-3923 de las 15:02 horas del 21 de marzo de 2007, "*la definición de bosque contenida en la actual Ley Forestal, es insuficiente y tutela de forma deficitaria los bosques de nuestro país, con el agravante, de que es a partir de ésta, que se producen las demás definiciones de los tipos de terrenos que son objeto de la corta de los mismos, en algunos casos reguladamente y en otros, hasta en forma irrestricta*" pues lo que se pretendía era promover e incentivar la reforestación liberando de trámites la corta de determinados tipo de árboles, por lo cual considera la Sala en el Voto de cita, que "*al haber pasado la ley de una definición amplia de bosque, con mayor cobertura de protección, a una tan restringida en cuanto a especies y superficie, hace que la protección dada con anterior al ambiente(SIC) haya sido disminuida sin una justificación razonable, que va más allá de la necesidad de reforestar y eliminar las trabas administrativas, como un incentivo de*

esta actividad, pero sin asegurar previamente, que está en su ejecución, no pusiera en peligro el ambiente.”. En razón de ello considera la Sala que el artículo 28 de la Ley Forestal es inconstitucional, pero no por su contenido, sino por omisión legislativa al no contemplar la Ley Forestal medidas previas a la corta de árboles, independientemente de su naturaleza y área, correspondiendo a la Asamblea Legislativa subsanar la ausencia de medidas precautorias, que aseguren con ello la correcta aplicación de lo dispuesto en el artículo 28 en tutela del ambiente.

Según se menciona en la exposición de motivos, el objetivo principal que se persigue con la reforma a la Ley Forestal es introducir acciones preventivas en la legislación nacional que permitan combatir la tala indiscriminada de árboles que se suscita en la zona norte de la Provincia de Heredia, principalmente de árboles exóticos, ello por cuanto la Ley Forestal actualmente vigente, No. 7575 del 13 de febrero de 1996, deja un portillo abierto a la tala irrestricta de especies como el ciprés por el solo hecho de que dicha especie no califica como nativa o autóctona, sin tomar en cuenta que podrían estar desempeñando funciones importantes en la protección de los recursos hídricos, del equilibrio ambiental y en armonía con la belleza escénica del lugar donde se encuentran sembrados.

II.- Algunas consideraciones sobre la propuesta de reforma.

Artículo 1.- Se reforma el inciso d) del artículo 3 de la Ley Forestal 7575

El proyecto de ley en consulta, reforma parcialmente el artículo 3 de la Ley Forestal No. 7575, al sustituir el inciso d) que define el bosque como *“Ecosistema nativo o autóctono, intervenido o no, regenerado por sucesión natural u otras técnicas forestales, que ocupa una superficie de dos o más hectáreas, caracterizada por la presencia de árboles maduros de diferentes edades, especies y porte variado, con uno o más doseles que cubran más de setenta por ciento de esa superficie y donde existan más de sesenta árboles por hectárea de quince o más centímetros de diámetro medido a la altura del pecho”* por un inciso también d), en el que se conceptualiza como tal, a *“Todas las asociaciones vegetales compuestas predominantemente de árboles y de otra vegetación leñosa.”* con lo cual se vuelve al término contenido en la normativa anteriormente vigente, entre ella la Ley No 7174 de 28 de junio de 1990.

El concepto de bosque que se aplique y en su caso se incorpore por modificación o reforma a la actual Ley Forestal, es de fundamental trascendencia, pues de él se hace depender la aplicación o no del régimen de restricciones y condicionamientos establecidos en el mismo cuerpo normativo, es decir el aprovechamiento del bosque en propiedad privada. Según lo que se considere como bosque, implica que éste sea condicionado a un permiso previa elaboración y aprobación de un plan de manejo forestal que garantice en principio el uso racional y sustentable, (artículos 19 y 20 de la Ley Forestal vigente) o por el contrario, el aprovechamiento del conjunto de árboles que se trate sea excluido de tales requerimientos por no ser bosque y/o considerarse una plantación forestal, incluidos los sistemas agroforestales (artículo 28 de la Ley vigente).

Asimismo, de su definición se hace depender la aplicación del régimen público del Patrimonio Natural del Estado en los supuestos que regulan los artículos 13 y siguientes de la Ley Forestal vigente, con las consecuencias que ello comporta en cuanto a sus características de inembargables, imprescriptibles e inalienables, así como la prohibición de la administración para permutar, ceder, enajenar, arrendar o de cualquier forma entregar terrenos rurales con bosques.

Por su parte, la prohibición de cambio de uso del suelo que establece el artículo 19 de la Ley Forestal vigente, aplica solamente a los bosques, de tal manera que una definición insuficiente o incompleta dejaría desprotegidos dichos ecosistemas al permitir actividades productivas sustitutivas sin exigencia de manejo y reposición.

Consecuentemente las penas o sanciones previstas en los artículos 57 y siguientes de la Ley Forestal 7575, también se hacen depender de la existencia de bosque según se encuentre definido, así por ejemplo la prisión de tres meses a tres años que conlleva el aprovechamiento de recursos forestales del patrimonio natural del Estado y en las áreas de protección, de un mes a tres años por cambio de uso del suelo y de uno a tres años al que construya caminos o trochas en terrenos con bosque.

En este sentido la Ley Forestal en su artículo 3 inciso c) si bien es cierto contiene un concepto mucho más integral y ecosistémico, al definir como ecosistema boscoso a *“la Composición de plantas y animales diversos, mayores y menores, que interaccionan, nacen, crecen, se reproducen y mueren, dependen de unos de otros a lo largo de su vida. Después de miles de años, esta composición ha alcanzado un equilibrio que, de no ser interrumpido, se mantendrá indefinidamente y sufrirá transformaciones muy lentamente.”*, desde el punto de vista penal, se ha considerado que para que sea susceptible de ser impuesta la sanción por cambio de uso del suelo, debe demostrarse que la tala se ha llevado a cabo en un terreno con bosque en los términos definidos en el inciso d).

Al respecto en el documento titulado Políticas de Persecución de Delitos Ambientales, Circular 02-PPP-2010 publicado por la Fiscalía General de la República, se ha considerado en torno a este aspecto que *“la definición de ecosistema boscoso de la Ley Forestal, es amplia y genérica, pero aparte de que resulta una definición científica, no limita los alcances del tipo penal de cambio de uso, por lo que su adopción provocaría que todo se considerara bosque y se frenara el desarrollo en detrimento de la economía. Por el contrario, la definición de bosque es técnica o científica, pero también ofrece elementos jurídicos que permiten establecer límites para considerar un ecosistema boscoso como un bosque. De esta forma todo bosque será un ecosistema boscoso, pero no todo ecosistema boscoso podrá calificar como bosque. En consecuencia es la descripción dada por el inciso d) del artículo 3 de la Ley Forestal la que apunta las características del bosque que deben ser cumplidas para que se configure el delito de cambio de uso de la tierra.”*

Es criterio de esta Contraloría General que con la propuesta de reforma, se pasa de un concepto restrictivo, insuficiente y poco integral, a uno sumamente amplio de bosque, en el que estaría incluido cualquier asociación vegetal con predominación de árboles y de otra vegetación leñosa, con lo cual se podrían dar situaciones un tanto arbitrarias y haría inaplicable o nugatorio los condicionamientos y restricciones para el aprovechamiento del bosque ya dispuestos, al estar sujeto a permisos y planes de manejo, la corta o aprovechamiento de árboles en prácticamente todas las áreas en que existan esas asociaciones vegetales que no se define, ni tampoco delimita en lo que deba entenderse como predominación de árboles, donde se debería aplicar además, las sanciones penales ya descritas en caso de su incumplimiento.

Así las cosas, si bien es cierto la definición de bosque corresponde más a un esfuerzo de carácter técnico-científico, el mismo tiene connotaciones de carácter jurídico, por ello debe considerarse no solo la importancia comercial del conjunto de árboles, es decir la existencia en número, especies y características de los árboles maderables comercialmente susceptibles para su aprovechamiento, sino también debe contemplar la importancia de los servicios ambientales que prestan, es decir su consideración ecosistémica según su composición natural y estado de regeneración que presenten para la protección de otros recursos igualmente importantes, como es la biodiversidad, el recurso hídrico y servir por ejemplo como lugares de reproducción de especies de flora y fauna silvestre.

Ello implicaría que los condicionamientos para el aprovechamiento del bosque, es decir la exigencia del plan de manejo y la prohibición aplicable al cambio de uso del suelo, no se limite a un espacio territorial de al menos dos hectáreas ni solamente por la existencia de un número de árboles maduros para corta, sino que en los casos en que se hubiera regenerado un bosque que presente una composición y cobertura arbórea importante para la flora y fauna silvestre, se exija un instrumento de manejo que condicione el aprovechamiento a criterios, principios e indicadores de sostenibilidad y uso racional.

Al respecto podría considerarse de importancia la incorporación conceptual en la propuesta de reforma de los diferentes tipos de bosques, sean primarios o secundarios y de ser pertinente de aquellos tipos de bosques tropicales según las diferentes zonas de vida, a efectos de valorar la necesaria regulación y condicionamiento a algún instrumento de manejo, tal y como se regulaba mediante Decreto Ejecutivo No. 27998-MINAE del jueves 29 de julio de 1999, en el que se definía el bosque secundario como la *"tierra con vegetación leñosa de carácter sucesional secundaria que se desarrolla una vez que la vegetación original ha sido eliminada por actividades humanas y/o fenómenos naturales, con una superficie mínima de 0.5 hectáreas, y con una densidad no menor a 500 árboles por hectárea de todas las especies, con diámetro mínimo a la altura del pecho de 5 cm. Se incluyen también las tierras de bosque secundario inmediatamente después de aprovechadas bajo el sistema de corta de regeneración."* Supuestos en los cuales se exigía que el aprovechamiento cumpliera con principios, criterios o indicadores de sostenibilidad.

Artículo 2.- Se adiciona un artículo 28 bis a la Ley Forestal 7575.

El artículo 28 de la Ley Forestal actual, exonera de los permisos de corta, transporte, industrialización y exportación, a las plantaciones forestales en los que se incluyen los sistemas agroforestales y los árboles plantados individualmente, dentro de los cuales se incluyen las especies no nativas como el ciprés que se menciona en la exposición de motivos.

La propuesta de reforma, consigna:

“No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, se requerirá permiso de corta cuando la tala de árboles, sean estos nativos o foráneos e independientemente de la naturaleza del terreno donde se ubiquen, pueda afectar los servicios ambientales que dichos árboles presten en el sector donde fueron sembrados o generados naturalmente.

Para tales efectos la administración forestal del Estado deberá realizar una inspección previa en el terreno, a fin de garantizar que la autorización de corta, en caso de otorgarse, sea limitada, proporcional y razonable.

En todo caso, el permiso estará condicionado a que el propietario o poseedor legítimo acredite la reposición del recurso forestal sobre una plantación establecida en su propio inmueble, en fincas desprovistas de vegetación propiedad de un tercero o en áreas protegidas. La administración forestal del Estado tendrá la obligación de coordinar, verificar y certificar el cumplimiento efectivo de dicha compensación.”

Al respecto, se puede indicar que la exoneración de permisos de las plantaciones forestales que establece la ley actual, anteriormente denominados tipo C para plantaciones y tapa vientos, tiene por objetivo evitar la tramitología innecesaria que saturaba las oficinas forestales para simplemente emitir una autorización para la corta de árboles que han sido cultivados como resultado de la actividad silvicultural, tales como plantaciones de monocultivos de especies como la teca, la melina y el ciprés.

La propuesta pretende volver a condicionar la corta de árboles nativos o foráneos –no indica si plantados individualmente ni el número de ellos- a los permisos que debe emitir la administración forestal del Estado (hoy materia y funciones asumidas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación SINAC), ello en función de los servicios ambientales que prestan, considerando eventualmente el valor que se ha otorgado a aspectos tales como el paisaje y la fijación de carbono.

Esta Contraloría General considera, sin detrimento de lo señalado por la Sala Constitucional en el Voto 2007-3923 de las 15:02 horas del 21 de marzo de 2007 de referida cita, que la propuesta de reforma está planteada en términos muy amplios e imprecisos, además podría estarse incorporando restricciones de uso innecesarias para la corta de plantaciones y árboles sembrados, lo cual podría desestimular el cultivo de árboles con efecto contrario a los fines perseguidos y en detrimento de la industria y mercado de la madera plantada, pues según los expertos la captación de carbono resulta más eficiente en plantaciones en crecimiento.

En relación con el procedimiento para el aprovechamiento de recursos forestales, esta Contraloría General logro constatar en un estudio realizado en el año 2008 (Informe No. DFOE-PGAA-7-2008), que para el año 2007 los contratos de manejo de bosque representaron únicamente el 0,04% del total de contratos forestales inscritos. De acuerdo con el criterio externado por varios profesionales y especialistas entrevistados por funcionarios de este órgano contralor, esta situación es consecuencia de una política restrictiva para el manejo del bosque por parte de las autoridades ambientales, la cual se evidenciaba entre otros aspectos, en la exigencia por parte de las oficinas sub-regionales del Sinac de mayores requisitos a los establecidos por la normativa vigente y la dilación en los trámites.

En lo que respecta al servicio ambiental para la protección del recurso hídrico, que según se consigna en la exposición de motivos se pretende con la propuesta de reforma, puede señalarse que la Ley Forestal vigente contiene la prohibición de corta de árboles, sean nativos o no, lo cual aplica para todas las zonas de protección de fuentes de agua superficiales y subterráneas que define el artículo 33 en relación con el 34 del mismo cuerpo legal, dentro de las cuales se consideran las áreas de recarga de acuíferos, en la extensión que sean definidas por las autoridades competentes, y cuyas declaratorias y estudios hidrogeológicos realizados precisamente en el sector noroeste del Valle Central, ya han definido incluso limitaciones o restricciones de uso que según la misma Sala Constitucional resultan vinculantes y son consecuentes con la Constitución Política. Ver entre otros, Voto No. 2004-01923 de las 14:55 horas del 25 de febrero de 2004, No. 2008-12109 de las 15:16 horas del 5 de agosto de 2008, 2008-12189 del 8 de agosto del 2008.

Además, tratándose del paisaje, ya el artículo 72 de la Ley Orgánica del Ambiente consigna, que cuando para realizar una obra sea necesario afectarlo, el paisaje resultante deberá ser por lo menos de calidad igual que el anterior, lo cual podría complementarse con la incorporación de lo consignado en el párrafo tercero del artículo 28 bis que se pretende incorporar, reforma que obligaría al propietario o desarrollista a reponer los árboles talados, pues en el marco legal actual la regeneración está condicionada solo al aprovechamiento en bosque natural sujeto a planes de manejo y en su caso, en forma voluntaria a terrenos con aptitud forestal denudados, como condición para la aplicación de ciertos incentivos (artículo 24 de la Ley Forestal vigente).

En el Informe de esta Contraloría General No. DFOE-PGAA-7-2008 de referida cita, se comprobó que al establecerse requisitos más estrictos para obtener los permisos de corta en terrenos agrícolas, el aprovechamiento de las plantaciones forestales aumentó de manera exponencial, siendo ésta para el año 2008 la principal fuente de materia prima para la industria forestal, sin embargo, no se procedía con una reposición adecuada del recurso, lo que estaba generando un escenario de desabastecimiento que podría tener severas repercusiones ambientales y económicas.

También se consignó que antes de 1990 existía la sana costumbre de sembrar 20 árboles por cada uno que se cortaba en potreros y reforestar 1 hectárea por cada 5 hectáreas que se daban en manejo forestal, y aunque esa reposición no estaba formalizada, se pedía como una buena práctica de manejo, los funcionarios entrevistados en su oportunidad coincidieron en que la incorporación de tal requisito en la normativa, ayudaría a mejorar la sostenibilidad de la extracción por inventarios forestales, situación que no se estaba logrando en su momento.

Conviene valorar también la necesidad de volver a establecer la obligación de reforestación a cargo del propietario en las áreas de protección de terrenos atravesados o que colinden con fuentes de agua, o donde broten manantiales o nacimientos, no sólo para la regeneración del recurso y protección del agua, sino además para fomentar la conformación de corredores biológicos. Para estimular su cumplimiento, conviene valorar el reconocimiento de algún incentivo como la reducción del pago de impuesto de bienes inmuebles o pago de servicios ambientales.

A criterio de este órgano contralor, si bien es cierto la obligación para la reposición debe ser exigible para el aprovechamiento de bosque natural y de árboles en potreros (inventarios forestales), se debe considerar que tratándose de plantaciones forestales, las cuales están orientadas a las siembra de árboles para su corta y aprovechamiento comercial, no debería exigirse tal requisito, ya que se trata de una actividad comercial como si fuera cualquier actividad agrícola. Más bien en estos casos, se debería buscar un mecanismo que suministre seguridad jurídica al propietario de la plantación, por ejemplo mediante la inscripción de su proyecto forestal, de forma tal que no tenga ningún inconveniente u obstáculo en el futuro para aprovechar dicha plantación.

Finalmente nos permitimos sugerir que en razón de los proyectos de reforma parcial que han sido propuestos y sobre los cuales esta Contraloría General ha rendido criterio (entre ellos reforma de los artículos 61,62 y 63 de la Ley Forestal No. 7575, reforma integral a la Ley Forestal expediente No. 17.15". Expediente 16169) se valore la conveniencia de llevar a cabo una revisión integral de la Ley Forestal No. 7575, para lo cual se sugiere respetuosamente promover un proceso de consulta popular con todos los sectores industriales, académicos, técnicos y científicos interesados.

Atentamente,



Licda. Lilliam Marín Guillen MBA
GERENTE DE ÁREA



JLC/MSV/nsm
G: 2011000407-13
NI: 10562

