

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**ADICIÓN DEL ARTÍCULO 2 BIS, ARTÍCULO 2 TER, Y
ARTÍCULO 2 QUATER A LA LEY GENERAL DE
CAMINOS PÚBLICOS, N.º 5060, DE
22 DE AGOSTO DE 1972**

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N.º 19.899

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DEL ARTÍCULO 2 BIS, ARTÍCULO 2 TER, Y ARTÍCULO 2 QUATER A LA LEY GENERAL DE CAMINOS PÚBLICOS, N.º 5060, DE 22 DE AGOSTO DE 1972

Expediente N.º 19.899

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Las obras de infraestructura vial son vitales para el desarrollo económico y social del país, dado que mejoran las condiciones de competitividad de las regiones involucradas, pues garantizan la movilidad, el comercio, la conexión entre regiones e incluso entre países; lo cual incide directamente en la calidad de vida de sus habitantes.

La población demanda carreteras y caminos en buen estado, que funcionen de manera adecuada a sus intereses y asimismo que permitan la transitabilidad en forma segura y sin riesgos; por tanto, el Estado está en la obligación de satisfacer ese servicio en forma efectiva y eficiente.

No cabe duda que el desarrollo del país debe efectuarse en franca armonía con el ambiente, bajo un modelo de un desarrollo sostenible, que garantice la prestación continua y eficiente de los servicios públicos y asimismo el derecho de los habitantes del país de disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Congruente con lo anterior, es imperativo que la legislación regule de forma acertada, el equilibrio y cohesión que debe existir entre los derechos tutelados, de manera que el desarrollo de infraestructura vial y la protección del ambiente se complementen. Como consecuencia de lo anterior, resulta desacertado que se emita normativa que conduzca a las instituciones del Estado a operar de forma aislada y desarticulada y que de alguna manera obstaculice las funciones que les competen; pues lo que persigue el Gobierno de la República en su totalidad, es el bienestar de los costarricenses satisfaciendo sus necesidades básicas, fundamentalmente, los servicios públicos y asimismo la protección del ambiente en forma equilibrada.

Una de las situaciones que generan dificultades en la ejecución de obras de mantenimiento y conservación de las vías públicas, está referida a la corta de los árboles que crecen en el derecho de vía; pues para efectuar tal corta se requiere de la autorización del Ministerio del Ambiente y Energía; lo cual genera trámites que causan afectación en la intervención oportuna de las vías y que no resultan congruentes con el servicio público que están llamadas a cumplir.

Las carreteras, caminos o vías públicas, constituyen un bien de dominio público, por tanto están afectos a un uso o servicio público y se encuentran sometidos a un régimen jurídico especial. Sobre este tema, la resolución N.º 2306-91 emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las catorce horas cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno, señaló:

"El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometido a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa..."

En el caso de las vías públicas, esa condición la encontramos entre otras, en la Ley de Construcciones, N.º 833, de 2 de noviembre de 1949, que establece en su artículo 4, que "vía pública es todo terreno de dominio público y de uso común que por disposición de la autoridad administrativa se destinare al libre tránsito de conformidad con las leyes y reglamentos de planificación y que de hecho esté destinado ya a ese uso público".

Esa característica también está establecida en el artículo 2 de la Ley General de Caminos Públicos, N.º 5060, de 22 de agosto de 1972, al disponer que son propiedad del Estado todos los terrenos ocupados por carreteras y caminos públicos existentes o bien que se construyan en el futuro. Se comprende dentro de ellos, según los artículos 6, 19 y 28 de esa misma ley, los derechos de vía.

El derecho de vía, que es el terreno destinado a la construcción vial, se encuentra definido en el artículo 2 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, N.º 9078, de 4 de octubre de 2012 de la siguiente forma:

"Derecho de vía: derecho que recae sobre una franja de terreno de naturaleza demanial y que se destina a la construcción de obras viales para la circulación de vehículos o el tránsito de personas o de otras obras relacionadas con la seguridad, el ornato, la nomenclatura vial, el anuncio informativo de servicios, las actividades y los destinos turísticos, así como para la instalación de paradas de vehículos de transporte público o parabuses".

No cabe la menor duda que este tipo de bien de uso público -las carreteras y su correspondiente derecho de vía- se encuentran afectadas a una vocación legal, a una finalidad y destino específico que el propio legislador le impuso y que

está claramente estipulado en el ordenamiento jurídico: la libre circulación de vehículos o el libre tránsito de personas.

Ahora bien, siendo esa la función llamada a cumplir, el ordenamiento jurídico le brinda al titular de su administración, que en este caso es al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y también las municipalidades, según corresponda, una obligación- deber de protegerlo, garantizando con ello que cumpla su vocación legal, su finalidad o destino específico; mediante la dotación de vías en buen estado, de modo que se garantice un servicio óptimo al usuario.

Las labores de mantenimiento y conservación de las carreteras requieren la remoción de los árboles que se encuentran dentro del derecho de vía; por tanto, no resulta acorde con la vocación que están llamadas a cumplir esos bienes demaniales, que el Estado no pueda remover árboles que obstaculizan la visibilidad o que impiden la ejecución de este tipo de labores, si no es con la autorización del Ministerio del Ambiente y Energía, dependencia que establece una serie de requisitos para brindarla.

Se trata de derechos de vía constituidos como tales, por tanto, por voluntad expresa del legislador tienen un destino específico que cumplir, que es la libre circulación de vehículos o el libre tránsito de personas; en consecuencia el garantizar el cumplimiento de esa vocación no deberían depender del otorgamiento de un permiso como el que nos ocupa.

Otro de los temas que genera controversia lo constituyen las denominadas “Áreas de Vida Silvestre” y el “Patrimonio Natural del Estado”, ambos regulados por diversa normativa ambiental, puntualmente por la Ley N.º 7554, de 4 de octubre de 1995, “Ley Orgánica del Ambiente” y “Ley N.º 7575, de 13 de febrero de 1996, “Ley Forestal”.

Conviene en la especie retomar el postulado de las disposiciones que regulan ambas categorías, a afectos de ponderar sus alcances y las eventuales limitaciones e impedimentos que su fundamento representa, en lo atinente al desarrollo de infraestructura vial en beneficio del usuario.

Así en lo tocante a las áreas silvestres protegidas, el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, dispone una clasificación de dichas áreas describiéndolas de la siguiente manera:

“Artículo 32.- Clasificación de las áreas silvestres protegidas.

El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, 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 del Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 de esta ley. Las municipalidades deben colaborar en la prevención de estas áreas”.

En cuanto a la esfera de protección y de tutela de dichas áreas, el legislador de la época consideró conveniente establecer regulaciones extremas y radicales en lo que a su disposición y manejo se refiere; incluso limitando la acción que el mismo Estado pudiera desarrollar sobre estas, enfocada en la provisión de otros servicios que en igual magnitud, son tan importantes como la protección del ambiente, pues estos se dirigen a satisfacer las necesidades básicas de los usuarios.

Congruente con lo anterior, el numeral 38 de la ley en mención, limita y condiciona la reducción o uso de la superficie de las áreas a la promulgación de una ley, con las implicaciones que conlleva promover una norma de rango legal para estos efectos. Dispone el referido numeral:

“Artículo 38.- Reducción de las áreas silvestres protegidas

La superficie de las áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo, sólo podrá reducirse por Ley de la República, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida”.

En este mismo sentido y en lo que atañe al patrimonio natural del Estado, el cual tiene idéntica restricción que las áreas silvestres protegidas, el artículo 13 de la Ley Forestal, plasma su definición y en lo atinente a su constitución señala lo siguiente:

“Artículo 13: Constitución y administración

El patrimonio natural del Estado 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

las municipalidades y de 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. Cuando proceda, por medio de la Procuraduría General de la República, inscribirá los terrenos en el Registro Público de la Propiedad como fincas individualizadas de propiedad del Estado.

Las organizaciones no gubernamentales que adquieran bienes inmuebles con bosque o de aptitud forestal, con fondos provenientes de donaciones o del erario, que se hayan obtenido a nombre del Estado, deberán traspasarlos a nombre de éste”.

El numeral 18 de dicha Ley Forestal, describe las actividades que resultan susceptibles de ser desarrolladas en el patrimonio natural del Estado, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 18.- Autorización de labores

*En el patrimonio natural, el Estado podrá realizar o autorizar labores de **investigación, capacitación, ecoturismo, una vez aprobadas** por el Ministro del Ambiente y Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el Reglamento de esta”.*

Retomando el contenido de los artículos antes transcritos, surge el cuestionamiento lógico de determinar cuáles son las razones que tuvo el legislador para limitar de manera radical, las actividades en el patrimonio natural del Estado, cuando en este se preservan especies de árboles que perfectamente podrían ser removidos si se encontraran dentro de la categoría de propiedad privada forestal.

Y es que ese es nuestro constante cuestionamiento porque resulta que según la disposición contenida en el numeral 19 de la ley en cuestión que a continuación se analizará, en un terreno con características boscosas de naturaleza privada **SÍ** resulta factible desarrollar actividades de diversa índole, dentro de las cuales destaca la ejecución de proyectos estatales, pero que en una **propiedad estatal**, por lo que dispone la ley, **NO** pueden ser ejecutadas; es decir, pueden existir dos terrenos aledaños con idénticas características en cuanto a su aptitud (forestal); la única diferencia estriba en su propietario, uno es el Estado y el otro un sujeto privado; en el inmueble de este último y observando determinados requisitos (declaratoria de conveniencia nacional), si resulta factible desarrollar proyectos, en tanto que en la propiedad del Estado, aun teniendo idénticas características que el otro, no es posible desarrollar más que las actividades descritas en el numeral 18 y ninguna de estas se enfocan en la provisión de servicios públicos básicos.

Valga retomar el postulado del referido artículo 19 del título tercero el cual como se expuso, describe la propiedad privada forestal y las actividades que sobre esta es factible desarrollar.

Señala dicho numeral:

“TÍTULO TERCERO: PROPIEDAD PRIVADA FORESTAL

Artículo 19.- Actividades autorizadas

En terrenos cubiertos de bosque, no se permitirá cambiar el uso del suelo, ni establecer plantaciones forestales. Sin embargo, la administración Forestal del Estado podrá otorgar permiso en esas áreas para los siguientes fines:

- a) Construir casas de habitación, oficinas, establos, corrales, viveros, caminos, puentes e instalaciones destinadas a la Recreación, el ecoturismo y otras mejoras análogas en terrenos y fincas de dominio privado donde se localicen los bosques.*
- b) Llevar a cabo proyectos de infraestructura, estatales o privados, de conveniencia nacional.*
- c) Cortar los árboles por Razones de seguridad humana o de interés científico.*
- d) Prevenir incendios forestales, desastres naturales u otras causas análogas o sus consecuencias.*

En estos casos, la corta del bosque será limitada, proporcional y Razonable para los fines antes expuestos...”

Conforme lo anterior es urgente enmendar el contrasentido que regula la Ley Forestal, pues sin duda a quien perjudica directamente en la actualidad, es al usuario de los servicios, pues su provisión ágil y efectiva se ve totalmente vulnerada y mermada.

Carece de toda lógica y razonabilidad someter el desarrollo de un proyecto de infraestructura vial, al proceso de aprobación legislativa, dada la consecución de trámites y procesos que deben observarse y el impacto que por el tiempo que ello demanda tendría en la ejecución de los proyectos, que por su naturaleza debe ser ágil y efectivo.

En este sentido se presenta una situación paralela entre las restricciones impuestas para el patrimonio natural del Estado con las áreas silvestres protegidas. Como se expuso supra, como tesis de principio no es posible la intervención y uso de dichas áreas si ese uso no está precedido por una ley que

así lo autorice. Ello supone que la construcción de una estructura para un puente sobre un humedal o bien la construcción de una carretera en un parque nacional, deben ser sometidos al consenso legislativo pues de lo contrario, se podría incurrir en una ilegalidad pese a ser ambos, vías de comunicación para satisfacer las necesidades básicas de los usuarios.

Con el proyecto que se plantea, se pretende flexibilizar la norma para que se permita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y a las municipalidades, la construcción e intervención ágil de las vías; por la naturaleza del servicio que se presta al usuario y por lo que representa para el tráfico comercial, continuar en el estancamiento vial que en buena medida ha sido originado por un ordenamiento jurídico rígido, acarrearía graves repercusiones que en algunos casos podrían ser irreparables e irreversibles.

La construcción o intervención de una obra vial obedece a razones y motivos de orden técnico, social y económico, por tanto, el Estado debe tener todas las facilidades para lograr sus cometidos, los cuales se dirigen estrictamente a la satisfacción del interés público. En este sentido carece de razonabilidad, establecer restricciones que limitan y cercenan la gestión pública en beneficio del usuario.

Flexibilizar la norma no implica desproteger el ambiente; lo que se pretende es que se acceda a un manejo de este y de sus áreas protegidas, generando impactos evaluados que permitan la implementación de medidas para restituir, compensar y mitigar daños, o bien asumir todas las medidas necesarias para preservar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, tal como demanda el artículo 50 de nuestra Constitución Política.

Con base en lo expuesto anteriormente, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el presente proyecto de ley, Adición del artículo 2 bis, artículo 2 ter, y artículo 2 quater a la Ley General de Caminos Públicos, N.º 5060, de 22 de agosto de 1972.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**ADICIÓN DEL ARTÍCULO 2 BIS, ARTÍCULO 2 TER, Y
ARTÍCULO 2 QUATER A LA LEY GENERAL DE
CAMINOS PÚBLICOS, N.º 5060, DE
22 DE AGOSTO DE 1972**

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona el artículo 2 bis, un artículo 2 ter, y un artículo 2 quater a Ley General de Caminos Públicos, N.º 5060, de 22 de agosto de 1972, que se leerá de la siguiente manera:

“Artículo 2 bis.- Para el debido cumplimiento de sus cometidos, las instituciones competentes para la ejecución de obras de conservación, de reconstrucción y de mejoramiento de la red vial, están en la obligación de remover, sin trámite alguno, todo obstáculo del derecho de vía, incluyendo vegetación y árboles, sin que ello signifique transgresión a la normativa forestal o ambiental; lo anterior se efectuará también en los derechos de vía inmersos dentro de las áreas silvestres protegidas, por tratarse de bienes con una afectación especial destinada al libre y seguro tránsito de vehículos y peatones.

En el caso que para garantizar el funcionamiento óptimo y seguro de la infraestructura del transporte de las rutas existentes que constan en los registros oficiales del MOPT, tratándose de obra nueva o de conservación, sea necesario remover obstáculos ubicados en las áreas de protección reguladas en el artículo 33 de la Ley Forestal, Ley N.º 7575, de 13 de febrero de 1996, no se requerirá declarar la conveniencia nacional. En tales casos la institución responsable con fundamento en una justificación técnica, comunicará al área de conservación pertinente del sistema nacional de áreas de conservación, la remoción de las especies y las medidas de mitigación que se asumirían, cuando sean necesarias.

Artículo 2 ter.- Se podrá constituir en terrenos con aptitud forestal propiedad del Estado y en áreas silvestres protegidas, los derechos de vía que técnicamente se estimen necesarios para el desarrollo de una obra de infraestructura vial. Ello requerirá el otorgamiento de la viabilidad ambiental y la emisión de un acto administrativo que declare la conveniencia nacional del proyecto, las cuales establecerán las medidas de compensación, mitigación, prevención, restauración y recuperación según corresponda.

La viabilidad ambiental y la declaratoria de conveniencia nacional, en las áreas antes referidas, constituirán los únicos requisitos a observarse para la ejecución de las obras correspondientes y para la tala de los

árboles que corresponda; lo anterior implica que no se requerirá trámite ulterior ante instancia alguna, para tales efectos.

Artículo 2 quater.- Si para la ejecución de obras de construcción, conservación, de reconstrucción y de mejoramiento de la red vial se requiere realizar obras en cauce, bastará con la comunicación que las instituciones a cargo de las obras efectúen ante las instancias competentes del Minae, sobre la descripción, ubicación y plazo de ejecución de dichas labores.”

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República. San José, a los nueve días del mes de febrero del dos mil dieciséis.

Luis Guillermo Solís Rivera
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Carlos Villalta Villegas
MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

10 de marzo de 2016

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos.