

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

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FORESTAL N.º 7575,
DE 13 DE FEBRERO DE 1996, Y SUS REFORMAS**

**MAUREEN BALLESTERO VARGAS
DIPUTADA**

EXPEDIENTE N.º 17.472

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FORESTAL N.º 7575, DE 13 DE FEBRERO DE 1996, Y SUS REFORMAS

Expediente N° 17.472

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El país en procura de mitigar los efectos del cambio climático se ha propuesto como meta al año 2021 convertirse en un país con balance cero en la relación de sus emisiones de gases con efecto de invernadero, es decir "carbono neutral". En este sentido, se requiere aumentar la tasa de reforestación para efectos del establecimiento y manejo de plantaciones forestales, ya que los árboles son capaces de capturar el CO₂ de la atmósfera, siendo el mecanismo más efectivo para mitigar sus efectos.

Así mismo, las plantaciones forestales para producción de madera aportan el único material de la construcción que es natural, renovable, reciclable, biodegradable, no tóxico y que no contamina el ambiente, por ende, si empleamos esta madera en muebles, puertas y paredes, mantenemos fijado ese carbono.

Para lograr lo anterior se requiere un real fomento a esta actividad y procurar el resguardo de las condiciones que generan seguridad jurídica a la inversión en estas actividades de largo plazo.

De ahí que varias organizaciones se involucraron en un proceso de discusión, entre ellos: la Oficina Nacional Forestal (ONF), Cámara Costarricense Forestal (CCF), Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIAgro), Junta Nacional Forestal Campesina (Junaforca) y Fundecor.

Según el artículo 3, inciso f de la Ley Forestal 7575, plantación forestal se define de la siguiente forma:

"Plantación forestal: Terreno de una o mas hectáreas, cultivado de una o más especies forestales cuyo objetivo principal, pero no único, será la producción de madera."

En este sentido, se concibe como un cultivo forestal, por ende, establecidos a través de la acción humana en terrenos mayoritariamente de aptitud agrícola o forestal, utilizando especies nativas y/o exóticas, con diferentes propósitos, entre ellos la producción forestal, que abarca superficies de una o más hectáreas, actividad que puede ser llevada cabo por personas públicas y/o privadas, estas mismas podrán constituirse por personas físicas y/o jurídicas.

Se entiende como plantación forestal con propósito de producción forestal aquella actividad agrícola ó silvícola con el objetivo de producir y vender madera. Con períodos de producción (ciclo de corta) de mediano a largo plazo, lo cual depende directamente de la especie a reforestar, y de los objetivos y metas que se ha propuesto el productor, comúnmente de 8-12 años en el caso de Gmelina arborea (Melina) y Vochysia guatemalensis (Cebo); 18-25 años en el caso de Tectona grandis (Teca) y Terminalia amazonia (Roble Coral), lo anterior, por citar algunos ejemplos.

Durante el período de producción de la plantación forestal se realizan diferentes actividades atinentes al manejo silvicultural, dentro de las cuales se incluye: rodajeas ó limpias alrededor de las plántulas (árboles en los primeros estadios de crecimiento), podas ó reducción de la copa de los árboles con el fin de mejorar las características de forma de los individuos y calidad de la madera (evitando la aparición bifurcaciones y nudos muertos), y evitar la competencia entre individuos, para lo cual finalmente se realizan raleos o sea cortas intermedias para eliminar árboles no conformes desde el punto de vista comercial y así disminuir la competencia entre los árboles plantados, mejorando las condiciones para aquellos individuos que al final del turno de corta tendrán mayor valor comercial. Estas actividades de manejo además de mejorar las condiciones de los árboles, también mejoran significativamente las condiciones del sitio, siendo fundamentales en el control de la erosión y la escorrentía superficial.

Las plantaciones forestales establecidas para fines comerciales de producción de madera hoy están aportando una buena parte de la madera que consume el mercado nacional. La Oficina Nacional Forestal en su informe "Uso de la madera en el 2007" indicó que las plantaciones forestales continúan siendo la principal fuente de madera y con clara tendencia creciente, desde 2005 su consumo crece en promedio 150.000 m³-r/año. En 2007 su consumo se incrementó en un 20% respecto al 2006, lo que significó 968.042 metros cúbicos de madera, es decir el 72% del volumen de madera cosechado en el país.

Asimismo, el desarrollo de la actividad de establecimiento de plantaciones forestales comerciales para la producción de madera ha permitido reducir la presión sobre los bosques, han generado empleo y han contribuido a reducir la pobreza de miles de familias campesinas ubicadas en las zonas más deprimidas del país.

La utilización de la madera, en sus diferentes etapas de transformación y comercialización, generó 23.730 empleos directos en 2007, de estos unos 15.641 se ubican en los sectores primario y secundario, ofreciendo empleo en las áreas rurales más deprimidas del país. El valor agregado del uso de la madera fue de unos \$293 millones (±152.209 millones), de este monto, el 41% corresponde a empleo.

Además, cuando decidimos utilizar madera en la construcción de una casa promedio, le evitamos al ambiente hasta 15 toneladas de gases con efecto de

invernadero. Cuando se utiliza concreto en vez de madera se requiere un 57% más de energía, se produce un 23% más de residuos sólidos, se genera un 81 % más de gases con efecto de invernadero, se libera 47% más de contaminantes al aire y como si fuera poco, se produce un 350% más contaminación del agua.

En procura de garantizar los bienes y servicios ambientales provistos por las plantaciones forestales, es nuestro deber considerar el Expediente N.º 05-010758-0007 -CO y acatar la Resolución N.º 2007003923 de la Sala Constitucional que en su "Por tanto" indica lo siguiente:

"Se declara con lugar la acción únicamente, por la omisión del artículo 28 de la Ley Forestal de establecer medidas precautorias que aseguren la protección del ambiente. Corresponde a la Asamblea Legislativa subsanar la ausencia de medidas precautorias, que aseguren de previo, la correcta aplicación de lo dispuesto en el artículo 28 en tutela del ambiente, según lo señalado en la parte considerativa de esta sentencia. Comuníquese esta sentencia a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial "La Gaceta" y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. En lo demás, se declara sin lugar la acción. El Magistrado Jinesta salva el voto y declara sin lugar la acción."

Sobre el fondo y sobre las normas impugnadas la Resolución N.º 2007003923 de la Sala Constitucional indicó lo siguiente:

"(...)

A) Sobre el Derecho Fundamental a un Ambiente Sano y Ecológicamente Equilibrado. (...)

1. Tutela del derecho ambiental, un deber Estatal.

A partir de la reforma del artículo 50 constitucional mediante ley número 7412, de tres de junio de mil novecientos noventa y cuatro, en la cual se consagró expresamente el derecho ambiental como un derecho fundamental, se estableció también -en forma terminante- la obligación del Estado de garantizar, defender y tutelar este derecho, con lo cual, es Estado se constituye en el garante en la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales. (...)

2. Uso racional de los recursos.

(...) La Sala ha indicado que el ambiente, debe ser entendido como un potencial de desarrollo para utilizarlo adecuadamente, debiendo actuarse de modo integrado en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicas, y de origen político, ya que, en caso contrario, se degrada su productividad para el presente y el futuro y podría ponerse en riesgo el patrimonio de las generaciones venideras. (...)

3. *El Principio precautorio en materia de derecho ambiental.*

(...) La prevención pretende anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos. Consecuentemente, el principio rector de prevención, se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar o contener, la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible -o una duda al respecto-, basada en estudios técnicos, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Lo anterior, debido a que en materia ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido el daño, las consecuencias biológicas y socialmente nocivas pueden ser irreparables, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados al ambiente.

4. *La coordinación entre las dependencias públicas, debe garantizar la protección del medio ambiente.*

En diversas oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la protección del ambiente es una tarea que corresponde a todos por igual, es decir, que existe una obligación para el Estado -como un todo- de tomar las medidas necesarias para proteger el medio, a fin de evitar grados de contaminación, deforestación, extinción de flora y fauna, uso desmedido o inadecuado de los recursos naturales, que pongan en peligro la salud de los administrados. (...)

B) *La Ley Forestal*

(...) La Ley Forestal señala que es función esencial y primordial del Estado, velar por la protección, la conservación, el aprovechamiento, la industrialización, la administración y el fomento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso racional de los recursos naturales renovables (...)

C) *Los Bosques*

(...) Ciertamente la reforma a esta ley, que se produjo mediante ley No. 7575 de 5 de febrero de 1996, tuvo como fin el promover e incentivar la reforestación en nuestro país, para lo cual intentó librar de trámites innecesarios la corta de determinado tipo de árboles. No obstante lo anterior, considera este Tribunal 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 anterioridad al ambiente, haya sido disminuida sin una justificación razonable, que vaya más allá de la necesidad de reforestar y eliminar las trabas administrativas, como un incentivo de esta actividad, pero sin

asegurar previamente, que ésta en su ejecución, no pusiera en peligro el ambiente. (...)

(...) Este desarrollo no pretende igualar el trato que deben recibir los bosques y las plantaciones forestales indiscriminadamente, toda vez que a partir de estudios ecológicos y socioeconómicos se puede determinar por ejemplo, que un área debe ser forestal protectora, por la necesidad de recuperar el suelo, el agua o proteger especies de flora y fauna, así como en algunos casos lo recomendable puede ser la recuperación del recurso, permitiendo su aprovechamiento forestal o la renovación del bosque. De modo que, lo relevante no es establecer una prohibición total e irrazonada que impida el aprovechamiento de los recursos, pero sí debidamente regulada y que cuente previamente, al menos, con inspecciones que garanticen que no sean talados árboles nativos o exóticos sin importar el área, que estén cumpliendo una función esencial ambiental en el sector donde fueron sembrados o generados naturalmente.

v. - Sobre las normas impugnadas.

(...) -Por su parte, el artículo 28 impugnado, sí dispone una excepción al permiso de corta de árboles, señalando que en las plantaciones forestales, incluidos los sistemas agroforestales y los árboles plantados individualmente y sus productos, no requieren permiso, transporte, industrialización, ni exportación. Cuando la norma hace alusión a plantación forestal, se refiere a una o más hectáreas cultivadas de una o más especies forestales cuyo objetivo principal, pero no único, será la producción de madera. Las anteriores precisiones son importantes, porque resulta relevante a efectos de este estudio, diferenciar un bosque, de una plantación forestal y del sistema agroforestal, con el objeto de determinar el grado de tutela y protección que le otorga la Ley Forestal a las especies.

(...) Lo anterior es de relevancia, a efecto de clarificar que la diferencia sustancial entre ellas, es que la existencia de plantaciones forestales y árboles plantados individualmente obedecen a una decisión productiva económica de sus propietarios, por lo que razonablemente se requiere de la factibilidad para su corta, transporte, industrialización y exportación. Este es el supuesto contemplado en el artículo 28 impugnado. (...)

(...) Hablar de desarrollo sostenible en términos de satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras y del mejoramiento de la calidad de vida, es hablar de la demanda de los recursos naturales a nivel individual y de los medios directos o de apoyo necesarios, para que la economía funcione generando empleo y creando los bienes de capital, que a su vez, hagan posible la transformación de los recursos, en productos de consumo, de producción y de exportación. Bajo estos lineamientos, no resulta inconstitucional establecer un incentivo a la

plantación forestal, como lo es la autorización de talar unas especies determinadas de árboles. Nótese que el fin mismo de la plantación forestal, es sembrar para luego cosechar, en este caso, el producto es la madera como materia prima. (...)

(...) No obstante, debe garantizarse que ello es así, previo a la corta de los árboles, toda vez que podría estarse propiciando por la falta de control, que sean taladas áreas que en realidad no constituyen ni una plantación forestal, ni un sistema agroforestal.

(...)"

Por su parte, el Magistrado Ernesto Jinesta Lobo, en su voto salvado para la Resolución N.º 2007003923, indicó lo siguiente:

"... la modificación de la norma en el sentido apuntado es innecesaria y podría ser más bien perjudicial para la protección del ambiente. Debe tenerse presente, por un lado, que es de interés público detener la explotación del bosque. Por otra parte, el fomento de las plantaciones forestales es una de las políticas adoptadas por el Estado para alcanzar ese objetivo. Gracias a estas plantaciones, se satisfacen las necesidades sociales de madera y productos derivados sin dañar el bosque. Se promueve así un modelo de desarrollo sostenible, que armoniza las necesidades humanas con la protección del bosque. No puede perderse de vista, en consecuencia, que la norma en cuestión es el primer artículo del capítulo III (Fomento de las plantaciones forestales), Título II (Propiedad forestal privada) de la Ley No. 7575 (Ley Forestal). Precisamente concede al propietario de un terreno permiso para talar los árboles que siembre con fines comerciales para que, con confianza, se decida hacerlo. Es una medida para incentivar las plantaciones forestales y desincentivar así la explotación del bosque; su fin último es la protección del ambiente y no su destrucción. Es aceptable conceder el permiso anticipadamente, porque es claro que para dedicarse a tal actividad -así como a cualquier otra-, el interesado debe ajustarse a las limitaciones de uso de suelo. Por consiguiente, carece de interés, que el MINAE extienda un permiso de corta de árboles de una plantación forestal, cuando ya la ley lo hizo. Supeditar el aprovechamiento de esos árboles a una decisión administrativa anula el incentivo. Ahora bien la Administración no solo tiene la potestad, sino que está obligada a comprobar que la madera que se produce en el país provenga de una plantación forestal y no de una corta ilegal, sin que sea necesario que cada uno de los artículos de la Ley Forestal -entre ellos el 28- así lo disponga. Por el contrario, exigir permiso de corta o, incluso, otra medida menos gravosa, solo podría traer como consecuencia desincentivar la inversión en plantaciones forestales, encarecer la madera y, en consecuencia, hacer más lucrativa la explotación irracional, incluso al margen del ordenamiento jurídico, del bosque. Entiendo la preocupación externada en el voto de la mayoría (considerando V) sobre el posible abuso en la aplicación del artículo 28 a

áreas que no son ni plantaciones ni sistemas agroforestales. Sin embargo, tal exceso no se deriva de la norma ni se evitaría reiterando que sólo se aplica a cierto tipo de plantaciones -ya eso es sabido-; es un problema de falta de fiscalización. Los poderes del MINAE para fiscalizar no se ven reducidos por el texto de la norma ni aumentarían porque ésta se los repita. En suma, aunque bien intencionada, considero que una modificación legislativa del artículo impugnado traería más desventajas que beneficios para la protección del ambiente, por que considero que la acción interpuesta debe declararse sin lugar."

Por otra parte, los hechos que conformaron el espíritu motivador de los legisladores y los consultados del sector público para consentir el artículo 28 de la Ley N.º 7575, se denota en el acta N.º 5 de la sesión del 28 de junio, en Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y de Recursos Naturales, asignada para el tratamiento de las reformas a la Ley forestal N.º 7174, durante periodo extraordinario, para lo cual se destaca la intervención del ex viceministro de Recursos Naturales, Energía y Minas, el Ing. Mario Boza:

*"Sigue el Aprovechamiento del Recurso Forestal en terrenos de propiedad privada. Aquí es importante señalar que hemos incluido en el artículo 71, una excepción a los permisos que otorga el Servicio Forestal, importante que dice así: Toda persona que plante árboles en su propiedad podrá aprovecharlos en el momento que lo señale el respectivo Plan de Manejo, previo pago del impuesto correspondiente una vez aprobado por el Servicio Forestal o Servicio de Parques, según corresponda, **sin requerir autorizaciones posteriores, siempre y cuando se cumpla con los requisitos legales y administrativos del caso.** En todo caso deberá contar con el visto bueno de la municipalidad correspondiente, en lo que respecta al uso de caminos vecinales y/o cuando pueda afectarse las áreas silvestres.*

*Con todo esto, lo que queremos es evitar, ó más bien promover que una persona que decida hacer una plantación -nos referimos a plantaciones grandes- **se hace el plan de manejo, se le aprueba, y una vez aprobado el plan, en el futuro él no tiene que pedir más permisos.** Se sabe que si el plan dice que él corta ese árbol, a los siete años puede cortarlos sin que tenga que esperar a que lleguen funcionarios, le revisen, que estén de acuerdo, y perder muchísimo tiempo.*

Esta es una queja seria que hemos recibido de los señores reforestadores, que dicen que ellos tienen su plan aprobado, tienen sus propios forestales, sin embargo tienen que esperar hasta que el personal de la Dirección Forestal que muy ocupado pueda llegar para que les apruebe cada corta, cada raleo. Nosotros queremos evitar esto, y que una vez aprobado un plan desde el principio, la persona puede manejar su finca como está establecido, sin que requiera permisos posteriores,

excepto hemos dejado el permiso de la municipalidad en lo que se refiere a caminos vecinales que es algo que está incluido en la ley.”

Lo anterior pone de manifiesto, cuál fue la razón técnica para incorporar a la normativa vigente el artículo 28 de la Ley forestal N° 7575. En este caso, el Ing. Mario Boza, ex viceministro de Recursos Naturales, Energía y Minas, evidenció durante la discusión en la Asamblea Legislativa sobre la necesidad por fomentar las plantaciones forestales mediante medidas que agilicen las operaciones en este tipo de proyectos.

Por otra parte, los planes de manejo debidamente aprobados por la administración forestal del Estado, impiden que los daños que indica el recurrente se produzcan. Por el contrario, más bien, de previo a la corta de árboles, las plantaciones forestales contribuyen en la generación efectiva de los diferentes servicios ambientales, tales como mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, protección del recurso hídrico, protección de la biodiversidad, belleza escénica y la conservación de los suelos. En consecuencia, la norma impugnada por la Sala Constitucional, específicamente el numeral 28 de la Ley forestal, no viola el artículo 50 de la Constitución, sino que más bien, por el contrario, garantizan una efectiva protección al medio ambiente.

A su vez, la interpretación que solicita la Procuraduría General de la República que haga la Sala Constitucional del artículo 28 de la Ley forestal, es jurídicamente innecesaria en los casos en que existan planes de manejo aprobados por el Estado, ya que estos están diseñados precisamente para tutelar el ambiente. Un plan de manejo o estudio técnico garantiza una explotación razonable y proporcional de las plantaciones forestales, es decir, por medio de tales instrumentos técnicos se garantiza la protección del ambiente de previo a la corta de los árboles.

Adicionalmente, la actividad de desarrollo de plantaciones forestales con fines comerciales se ve seriamente amenazada debido a la pérdida de competitividad, a la cual se ha visto expuesta producto de la derogación de beneficios fiscales y otros mecanismos jurídicos indispensables para su desenvolvimiento con certeza jurídica.

En las tres leyes forestales aprobadas desde 1969, se crearon beneficios fiscales para las empresas que reforestaran con capital propio (artículo 67 de la Ley N.º 4465; 87 de la Ley N.º 7174, y 30 de la Ley N.º 7575). Algunas empresas de capital externo invirtieron en reforestación por los beneficios fiscales y por la estabilidad del país. Las empresas que reforestaron con capital propio plantaron 29 649 ha desde el año 1990 hasta el 2002 (2 280 ha en promedio por año), cifra muy significativa si se compara con el área total plantada durante ese período. Al eliminarse el artículo 30 de la Ley Forestal 7575, las empresas que reforestaron con capital propio ya no tienen el incentivo para seguir invirtiendo en el país, por lo cual están trasladando sus inversiones a países vecinos, como Nicaragua y Panamá. La única condición jurídica favorable que mantiene el interés de los

propietarios e inversionistas en la actividad de establecimiento y manejo de plantaciones forestales, es la excepción de permiso de corta, transporte, industrialización ni exportación dispuesto en el artículo 28 de la Ley Forestal.

Por tanto, el presente proyecto de Ley cobra suma importancia en el término de la certeza jurídica para las inversiones en plantaciones forestales y, por ende, la redacción del artículo 28 de la Ley forestal debe mantener el espíritu del legislador y de sus impulsores, quienes de forma meditada y acertada determinaron la excepción del permiso de corta para las plantaciones forestales, sistemas agroforestales y árboles plantados individualmente.

Por los motivos expuestos, es que acojo para su trámite esta iniciativa de ley, redactada por los representantes de la Cámara Costarricense Forestal, Colegio de Ingenieros Agrónomos, Oficina Nacional Forestal, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), Fundación para la Cordillera Volcánica Central (Fundecor) y Junta Nacional Forestal Campesina (Junaforca):

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FORESTAL N° 7575,
DE 13 DE FEBRERO DE 1996, Y SUS REFORMAS**

ARTÍCULO ÚNICO.- Refórmase el artículo 28 de la Ley forestal N.º 7575, de 13 de febrero de 1996, y sus reformas, para que en lo sucesivo se lea de la siguiente forma:

"Artículo 28.- Excepción de permiso de corta

Las plantaciones forestales, incluidos los sistemas agroforestales y los árboles plantados individualmente y sus productos, no requerirán permiso de corta, transporte, industrialización ni exportación.

En los casos en que exista un plan de manejo aprobado por la Administración Forestal del Estado ó un contrato forestal firmado con el Estado para recibir pago de servicios ambientales, la corta de los árboles deberá realizarse conforme a lo establecido en este.

En aquellas plantaciones forestales y sistemas agroforestales que no posean contrato forestal firmado con el Estado para recibir certificados de abono forestal, deducción del impuesto de la renta o pago de servicios ambientales y por ende que no poseen plan de manejo aprobado por la administración forestal del Estado, cuyos árboles a cortar sean superiores a treinta centímetros de diámetro a la altura de un metro con treinta centímetros, o bien, en caso de árboles plantados individualmente en los

que se planea cortar una cantidad mayor a treinta árboles, el regente forestal debe certificar, de previo a la corta, que la cosecha de estos árboles no va ocasionar un daño irreversible al medio ambiente.”

TRANSITORIO ÚNICO.- El Poder Ejecutivo reglamentará las disposiciones contenidas en esta Ley dentro del plazo de tres meses contado a partir de su vigencia.

Rige a partir de su publicación.

Maureen Ballesteros Vargas
DIPUTADA

20 de agosto de 2009.

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Ambiente.