



Experto jurídico de la unidad técnica del Proyecto Humedales (zaxa79@gmail.com)

Vínculo jurídico entre la zona protectora y los ecosistemas de humedal

..... || **Juan Manuel Herrera Zeledón** ||



Según el artículo 58 de la Ley de Biodiversidad, las áreas silvestres protegidas son "...zonas geográficas delimitadas, constituidas por terrenos, humedales y porciones de mar. Han sido declaradas como tales por representar significado especial por sus ecosistemas, la existencia de especies amenazadas, la repercusión en la reproducción y otras necesidades y por su significado histórico y cultural. Estas áreas estarán dedicadas a conservación y proteger la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general".

Por otro lado, es la Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 32, la que establece la clasificación de las mismas, siendo la zona protectora una de sus categorías de manejo, según el inciso b) de la norma. La definición técnica de zona protectora se halla en el artículo 70, inciso b), del reglamento a la Ley de Biodiversidad, concibiéndose esta como "Áreas geográficas formadas por los bosques o terrenos de aptitud forestal, en que el objetivo principal sea la regulación del régimen hidrológico, la protección del suelo y de las cuencas hidrográficas".



Volver al índice

El contenido técnico de la definición de zona protectora, en relación con las cuencas hidrográficas y los sistemas hídricos, se complementa con el artículo 35, inciso e) de la Ley Orgánica del Ambiente –sobre los objetivos generales de las áreas silvestres protegidas, y con la parte final del segundo párrafo del numeral 22 de la Ley de Biodiversidad –atinente a la competencia del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

A su vez, en el artículo 6 del reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, existe una definición de cuenca hidrográfica, entendiéndola como “...el área geográfica cuyas aguas superficiales vierten a un sistema de desagüe o red hidrológica común, confluyendo a su vez en un cauce mayor, que puede desembocar en un río principal, lago, pantano, marisma, embalse o directamente en el mar. Está delimitada por la línea divisoria de aguas y puede constituir una unidad para la planificación integral del desarrollo socioeconómico y la utilización y conservación de los recursos agua, suelo, flora y fauna”.

Adicionalmente, se destaca el decreto ejecutivo denominado “Plan de Ordenamiento Ambiental”, como una herramienta técnica complementaria para las zonas protectoras, con al menos dos objetivos principales: en primer lugar, según los términos del considerando tercero de la norma, “Que tal y como ordena el artículo 37 de la Ley Orgánica del Ambiente, para lograr el desarrollo sostenible de estas áreas y permitir de parte de los propietarios el uso de sus fincas, se debe contar con Plan de Ordenamiento Ambiental”; en

segundo lugar, según se lee en su artículo 1 del capítulo I sobre la metodología, “Los lineamientos establecidos se basaron en la preparación de un documento que permita la toma de decisiones por parte del personal de las Áreas de Conservación, en relación con las solicitudes de permisos para desarrollar actividades productivas en las zonas protectoras, reservas forestales y refugios de vida silvestre”.

Por otro lado, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Ambiente desarrolla la definición de humedales como “...ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja”.

La definición citada se relaciona directamente con la del artículo 1 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar), ratificada por Costa Rica mediante ley número 7224 del 02 de abril de 1991.

Con respecto al manejo de cuencas hidrográficas y su vínculo con los ecosistemas de humedal, la Secretaría de la Convención Ramsar (2010) postula que “Una consideración adecuada de la función y la importancia de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas puede ayudar en gran medida a lograr unas fuentes de recursos hídricos seguras y a alcanzar objetivos

de desarrollo sostenible como los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. De ahí que integrar la conservación y el uso racional de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas, como se promueve en la Convención Ramsar, es fundamental para mantener los importantes servicios ecosistémicos asociados a los humedales y a las cuencas hidrográficas y los beneficios que proporcionan a las poblaciones humanas.

Las cuencas hidrográficas o de captación (las tierras situadas entre el nacimiento y la desembocadura de un río, incluidas todas las tierras drenadas por él) y los sistemas costeros y marinos afectados por las descargas de las cuencas son unidades geográficas importantes en el manejo de los humedales y los recursos hídricos. Los humedales desempeñan funciones decisivas en el manejo de las cuencas hidrográficas y, a la inversa, las actividades humanas relacionadas con las tierras y con el agua efectuadas dentro de las cuencas hidrográficas pueden influir notablemente en las características ecológicas de los humedales de esas cuencas”.

En ese orden de ideas, se expresan los siguientes comentarios: a) La zona protectora es una categoría de manejo de área silvestre protegida orientada hacia la protección de los recursos forestal, suelo y agua. Desde un punto de vista espacial, la cuenca hidrográfica es la unidad o espacio territorial óptimo para cumplir ese objetivo; b) Cuando el Estado declara zonas protectoras, no solo protege directamente dichos recursos dentro del espacio geográfico del área silvestre protegida, sino que por la dinámica propia

de la cuenca hidrográfica, el efecto del manejo de los recursos dentro de ella, impacta más allá de su delimitación.

Como consecuencia, los ecosistemas de humedal que se ubiquen en la cuenca hidrográfica, y particularmente los marino-costeros, serían beneficiados o perjudicados, según la forma en que técnicamente se protejan o utilicen los recursos dentro de las zonas protectoras.

En ese sentido, con base en la obligación del Estado de tutelar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado de las personas (artículo 50 de la Constitución Política, asociado con el 21, 69 y 89), en relación directa con la competencia del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía sobre los recursos del ambiente (forestal, suelo y agua, entre otros), la administración de las áreas silvestres protegidas, y la protección, supervisión y administración de los ecosistemas de humedal, es indispensable que esa institución realice una tarea eficiente en cuanto a las zonas protectoras se refiere.

Para cumplir esa misión, el Sistema no solo puede utilizar la herramienta de planificación por excelencia del área silvestre protegida, que es el plan general de manejo (artículo 3, inciso p del reglamento a la Ley de Biodiversidad), sino que puede construir instrumentos técnicos complementarios, como el plan de ordenamiento ambiental creado mediante decreto ejecutivo en el 2001.

En el mismo sentido, puede coordinar esfuerzos con otras instituciones, como

por ejemplo el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal y la Dirección de Aguas (ambas instancias del mismo Ministerio), para canalizar e invertir fondos en el buen manejo de los recursos forestal, suelo y agua, sea dentro de una zona protectora o una cuenca hidrográfica en especial.

De igual manera, y sin que sea una obligación legal para las zonas protectoras como sí lo es para los parques nacionales y las reservas biológicas, el Estado podría invertir en la adquisición de fincas dentro de las primeras, con el objetivo de reservar bajo su titularidad espacios dentro de la cuenca hidrográfica, para garantizar que los recursos del ambiente sean conservados para los fines de interés general dispuestos por el ordenamiento jurídico costarricense.

Por lo tanto, no solo es clara la inescindible relación jurídica entre la zona protectora y los ecosistemas de humedal, sino que cuando el Estado ejerce con celo su obligación de administrar eficientemente ese tipo de área silvestre protegida, también hace lo propio con los ecosistemas de humedal localizados en el espacio geográfico de la cuenca hidrográfica, particularmente con los marino-costeros.

En otro orden de ideas, pero en relación directa con las tesis esbozadas, según la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040, se contempla con especial énfasis el respeto de la variable ambiental en la elaboración de los planes reguladores cantonales, como manifestación del ordenamiento territorial.

Aspectos tan importantes como la protección de la biodiversidad, el manejo de cuencas hidrográficas y recurso hídrico, y uso y manejo del suelo, figuran entre sus lineamientos ambientales de cumplimiento obligatorio, puesto que dimanán directamente de la ley.

En realidad, la reflexión en torno al vínculo jurídico entre la protección del ambiente (particularmente los recursos suelo y agua), la cuenca hidrográfica y el ordenamiento territorial data desde al menos el inicio de los años de 1990 (véase Opinión Jurídica número 033 de 20 de setiembre de 1995 de la Procuraduría General de la República), siendo la Política vigente una manifestación normativa tardía de un fundamento técnico y jurídico de larga data.

Por lo tanto, mediante la obligación legal de ordenar y planificar el territorio nacional, la cual se materializa creando los planes reguladores cantonales, el Estado también protege los recursos del ambiente. Sobre el particular, el Tribunal Contencioso Administrativo (2017) ha dicho que "...dentro del esquema procedimental de un plan regulador, así como de la emisión de alguno de los reglamentos que fijen las reglas de su ejecución (incluido el Reglamento de Zonificación), es innegable que se impone el análisis y tutela del ambiente, como derivación de la obligación genérica que impone el mandato 50 constitucional.

La materia urbanística debe incluir dentro de su marco de análisis, valoración y protección, la materia ambiental, al punto que todo desarrollo urbano debe ponderar esa variable, tal y como lo

dispone la legislación tutelar ambiental. Se trata de un campo de la actividad humana en la que se evidencia de manera directa su incidencia en el ambiente. La autonomía que viene constitucionalmente conferida a las municipalidades para la planificación y ordenación territorial no supone una desvinculación de las regulaciones ambientales.

Es por ello que, en tesis de principio, todo plan regulador ha de contar, de previo a ser aprobado e implementado, con la ponderación de la variable ambiental, claro está, con la debida participación de las autoridades competentes en ese campo. La trascendencia de esta variable justifica por demás su valoración en este tipo de proyectos, como derivación de la doctrina que dimana del canon 50 de la Carta Magna, derechos a los cuales, las corporaciones locales quedan sometidas, sin que ello implique una lesión a su autonomía. Este numeral constitucional impone al Estado, en sentido amplio, (que incluye a las demás instituciones públicas y corporaciones locales), a intervenir activamente en la tutela del ambiente, aspecto cuyo desarrollo es materia de ley, a fin de propiciar un desarrollo económico y social en compatibilidad total con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”.

De ahí que la obligación estatal de cumplir con la variable ambiental en la planificación del territorio, que a su vez resguarda el mandato del numeral 50 de la Constitución Política, demanda la necesaria coordinación y cooperación entre todas las instituciones, puesto que la

obligación las alcanza a todas en el ámbito de su competencia.

Referencias

- Asamblea legislativa de la republica de Costa Rica. (30 de abril de 1998). Ley de Biodiversidad (Ley N°7788). Publicado en La Gaceta 101 del 27 de mayo de 1998.
- Asamblea legislativa de la republica de Costa Rica. (4 de octubre de 1995). Ley Orgánica del Ambiente (Ley N°7554). Publicada en La Gaceta N°215 del 13 de noviembre de 1995.
- Poder Ejecutivo de Costa Rica, MINAE. (15 de enero de 2001). Decreto Ejecutivo N°29393 Plan de Ordenamiento Ambiental. Publicad en La Gaceta N°92 del 15 de mayo del 2001.
- Poder Ejecutivo de Costa Rica, PLAN, MINAET, MIVAH. (27 de noviembre del 2012). Decreto Ejecutivo N°37623 Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040. Publicado en La Gaceta N°89 del 10 de mayo del 2013.
- Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica número 033 de 20 de setiembre de 1995.
- Poder Ejecutivo de Costa Rica. (19 de octubre del 2017). Decreto Ejecutivo N°34433 Reglamento a la Ley de Biodiversidad. Publicado en La Gaceta del 8 de abril del 2008.
- Poder Ejecutivo de Costa Rica, MAG, MINAE, S, HACIENDA, MOPT. (25 de junio del 2012). Decreto Ejecutivo N°29375 Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Publicado en La Gaceta N°57 del 21 de marzo del 2001.
- Secretaría de la Convención Ramsar. (2010). *Manejo de cuencas hidrográficas: Integración de la conservación y del uso racional de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas*. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, cuarta edición, vol. 9. Secretaría de la Convención Ramsar, Gland (Suiza).
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI, resolución número 37 de las 14 horas del 22 de marzo del 2017.