

Refugio de Vida Silvestre Isla San Lucas y reducción de áreas silvestres protegidas

JORGE CABRERA

La historia legal del Refugio de Vida Silvestre Isla San Lucas no ha estado exenta de dificultades y procesos constitucionales, como se expondrá brevemente en este artículo. No obstante, se trata de un caso más de reducciones ilegales e inconstitucionales de un área silvestre protegida en detrimento de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico nacional.

Por disposición expresa de una ley, la isla San Lucas había estado bajo administración de la Municipalidad de Puntarenas; sin embargo, por medio del decreto ejecutivo número 29277-Minae, de 2001, se estableció el Refugio de Vida Silvestre Isla de San Lucas, pasando entonces su administración al Ministerio de Ambiente. En respuesta a esta modificación se presentó una acción de inconstitucionalidad contra el acto de creación argumentando el recurrente (un alcalde) que el decreto violaba el principio de autonomía municipal y el principio de jerarquía de las normas, pues con él se pretendía desconocer lo anteriormente dictado por una ley (No. 5469, de 1974): la que traspasó a propiedad de la Municipalidad de Puntarenas la isla San Lucas.

La Sala declaró sin lugar la acción por medio del voto 8928 del 18 de agosto de 2004, del cual extraemos los argumentos más relevantes: "Por lo anterior, no hay en el decreto impugnado invasión de competencias municipales, pues claramente está el Poder Ejecutivo facultado para declarar áreas silvestres protegidas, sin perjuicio de los innegables deberes que para con el medio ambiente ostentan los gobiernos locales. Resta por determinar si el decreto impugnado es inválido por pretender la derogación de normas de rango legal, como alega el actor". Así, cuando el Poder Ejecutivo formula una declaratoria de este tipo, lo hace por expresa autorización legal y en acatamiento de sus deberes constitucionales para con el ambiente, por lo que no es el decreto el que crea el régimen jurídico de las áreas protegidas, sino que únicamente es la vía que permite una celeridad y efectiva protección del ambiente, al dejar a los órganos técnicos competentes la valoración de las razones de orden ambiental que llevan a la determinación de una zona de esa naturaleza. Así las cosas, el decreto cuestionado no es inconstitucional por pretender reformar las normas

legales citadas, ya que son normas del mismo y superior rango las que permiten al Poder Ejecutivo actuar como lo hizo en defensa de la integridad del ambiente.

Aun cuando para efectos registrales los bienes demaniales pueden ser inscritos a nombre del ente público encargado de su tutela, lo cierto es que ellos no le pertenecen a ninguna entidad pública en particular, sino a la nación. De allí que se puede afirmar que en el presente caso, cuando las leyes 5469 y 4071 determinaron el traslado de la isla San Lucas y el estero de Puntarenas a la Municipalidad de ese cantón, lo que hicieron fue determinar a cuál ente público le correspondería administrar dichos bienes pues, al ser bienes demaniales, su titular ha sido y es la nación. Desde esta perspectiva, debe la Sala concluir que lo actuado por el Poder Ejecutivo en el presente caso está dentro del marco de sus competencias, en tanto permite cumplir con el deber que le impone el artículo 50 de la *Constitución Política*, así como la copiosa regulación producida por el derecho internacional en relación con la obligación insoslayable del Estado de proteger el medio ambiente, adoptando todas las medidas idóneas para lograr una garantía integral y efectiva.

Debido a la polémica por la "pérdida" de la administración por parte de la Municipalidad y el ingreso del bien al Patrimonio Natural del Estado bajo la competencia del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, posteriormente, el decreto ejecutivo 34282-Tur-Minae-C, del 25 de enero de 2008, modificó los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas, definidos en los artículos 1 y 2 del decreto ejecutivo 33327-Minae del 30 de agosto de 2006. En síntesis, el decreto de modificación indicaba como justificaciones en sus considerandos: el alto desempleo que sufre Puntarenas y el papel del desarrollo turístico de la zona, incluyendo la isla San Lucas; la existencia de una iniciativa local para fomentar un desarrollo turístico de bajo impacto en una de las islas del golfo de Nicoya con un gran potencial para este propósito; la protección y la reconstrucción de las edificaciones en San Lucas declaradas patrimonio histórico-arquitectónico; y que para alcanzar estos fines de desarrollo turístico limitado y sostenible y la

El autor, especialista en derecho ambiental, es abogado del Inbio y profesor en la Universidad de Costa Rica.

protección del patrimonio cultural de la isla es necesario precisar y ampliar los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas para modificar un 5,5% del área actual para la protección del patrimonio cultural allí existente y el desarrollo turístico sostenible limitado y acorde con las reglas ambientales que dicta nuestra legislación y de manera que se conserve el 94,5% del área total.

De esta manera se modificaron los límites del Refugio (establecidos según el artículo 1 del decreto ejecutivo 33327-Minae de 2006), agregándose una porción marina de 210 hectáreas, que incluye islotes con ecosistemas complementarios a los de la isla, que son importantes lugares de anidación de aves de la zona -según indica el propio decreto de modificación-, pero reduciendo la extensión terrestre del Refugio, la cual volvía a ser administrada por la Municipalidad. Se establecía algunas prohibiciones para ésta en tales zonas (artículo 4). Para el desarrollo de actividades turísticas en el área de administración municipal y la preservación del patrimonio cultural de la isla, el Instituto Costarricense de Turismo debería elaborar un plan maestro de desarrollo turístico sostenible que comprendiera un análisis del impacto ambiental y las normas técnicas necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental, así como de protección al patrimonio cultural de esa área específica. Ese plan se sometería a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental del Ministerio de Ambiente y al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes para su aprobación, de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos por el ordenamiento. El área de administración municipal sería regulada por el citado plan maestro de desarrollo turístico sostenible y no le sería aplicable el plan de manejo del Refugio, salvo las reglas legales generales pertinentes. El Ministerio de Ambiente ajustaría su plan de manejo conforme a las nuevas dimensiones del Refugio y al plan maestro de desarrollo turístico sostenible (artículo 5).

Dicho decreto ejecutivo fue impugnado ante la Sala Constitucional, quien determinó que la reducción de la porción terrestre del Refugio era inconstitucional y debía ser anulada, no así la ampliación de los límites marinos, que se mantuvo.

De conformidad con la *Ley Orgánica del Ambiente* (artículo 38) y el artículo 3 de la *Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Naturales de los Países de América* (ley 3763 del 1 de octubre de 1966), una vez declarada un área silvestre protegida solo podrá reducirse su dimensión por ley y previos estudios técnicos. La *Ley de Biodiversidad* establece que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) podrá recomendar elevar de categoría las áreas protegidas existentes, para lo que seguirá el procedimiento establecido en la *Ley Orgánica del Ambiente*

(artículo 59). No obstante, no sería ésta la primera vez en que dichos requisitos son inobservados. Anteriormente, mediante el decreto ejecutivo 34043-Minae, del 11 de septiembre de 2007, se modificó el área del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, disminuyendo su extensión en algunas zonas, y el procedimiento fue igualmente considerado inconstitucional (voto 1056-09).

Como indica la Contraloría en el Informe DFOE-PGAA-59-2008, de diciembre del 2008: “Se determinó que los jefes del Ministerio de Ambiente, tanto de la presente [se refiere a la anterior] como de las últimas administraciones, han gestionado la emisión o tienen en proceso decretos ejecutivos para desafectar varias áreas silvestres protegidas, y con ello excluir zonas de su extensión territorial original. En ese sentido, cabe señalar que la mayoría de las áreas desafectadas están ubicadas en las zonas costeras, junto a sitios de gran importancia turística. En los expedientes y documentos revisados por este órgano contralor no consta la existencia de los estudios técnicos que justifiquen tales desafectaciones, requisito necesario para tal proceder, ni la emisión de una ley que autorice para cada caso en particular la desafectación correspondiente (...) procede destacar que en estos dos casos el Ministerio de Ambiente contravino la normativa legal, al omitir el cumplimiento de las dos condiciones que establece el citado artículo 38 de la *Ley Orgánica del Ambiente* para desafectar un área silvestre protegida; esto por cuanto utilizó el decreto ejecutivo como instrumento de desafectación y no realizó los estudios técnicos requeridos para respaldar las reducciones de las citadas áreas. Además, destaca el hecho de que en ambos casos constan criterios en contra de tales gestiones emitidos por las unidades técnicas del Sinac”.

La Sala Constitucional ha sido particularmente celosa ante actividades que puedan poner en peligro la integridad de las áreas protegidas (por ejemplo: voto 18529-08), incluyendo la disminución de sus límites. Además ha sido contundente en que en materia ambiental se debe “acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones en esta materia, tanto en relación con actos como de las disposiciones de carácter general, de donde se deriva la exigencia de la ‘vinculación a la ciencia y a la técnica’, con lo cual se condiciona la discrecionalidad de la Administración” (véase, entre otros, las resoluciones 17126-2006 y 11562-2006). Cualquier intento posterior de reducir estas áreas deberá observar estrictamente los requisitos legales so pena de sufrir el mismo destino de San Lucas y Gandoca.