Pronunciamiento sobre el proyecto de ley del Parque Nacional Marino Las Baulas

Acuerdo firme de la sesión 5439, artículo 5a, celebrada el 27 de abril de 2010

El Consejo Universitario, **CONSIDERANDO QUE**:

1. El artículo 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece lo siguiente:

Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.

2. La diputada Maureen Ballestero Vargas, Presidenta de la Comisión Permanente Especial de Ambiente de la Asamblea Legislativa, solicitó el criterio de la Universidad de Costa Rica acerca del proyecto de ley denominado "Rectificación de límites del Parque Nacional Marino las Baulas y Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Las Baulas de Propiedad Mixta". Expediente N.° 17.383.

3. Mediante el oficio R-5067-2009, del 28 de julio de 2009, la Rectoría remitió dicho proyecto de ley al Consejo Universitario para su análisis.

4. El *Estatuto Orgánico de* la Universidad de Costa Rica, en su artículo 4, inciso f), establece como principio orientador el *compromiso con el medio ambiente*, tendiente a *fomentar el mejoramiento de la relación ser humano-ambiente y el conocimiento, el respeto, la conservación y el uso sostenible de los recursos ambientales, así como una mejor calidad del ambiente.*

5. La Oficina de Contraloría Universitaria y la Oficina Jurídica emitieron criterio sobre el proyecto de ley en estudio, en los oficios OCU-R-151-2009, del 14 de setiembre de 2009, y OJ-1619 -2009, del 17 de setiembre de 2009, respectivamente.

a. Criterio de la Oficina Jurídica

El proyecto de ley pretende modificar los límites del Parque nacional marino Las Baulas, ya que según explica la exposición de motivos, los procesos de expropiación no han sido concluidos. Para solventar esta situación, se proponen dos grandes

acciones: primero una nueva delimitación para el parque (artículo 1), y por otra parte, la creación de un refugio de vida silvestre de propiedad mixta (artículo 2).

Respecto a la delimitación del parque nacional, es importante determinar si las nuevas coordenadas no afectan negativamente la integridad del parque y la protección de las zonas de desove de las tortugas Baula, motivo de creación del parque. Es importante hacer notar que en el proyecto se excluye expresamente a Playa Tamarindo (artículo 1), y además se deroga la Ley de creación del refugio nacional de vida silvestre Tamarindo (artículo 25), elemento que debe ser estudiado minuciosamente.

En cuanto a la creación de un refugio nacional de vida silvestre de propiedad mixta, se pretende con esto solventar la problemática de las expropiaciones fallidas para la integración del parque nacional. Con este nuevo esquema, los propietarios colindantes con el parque nacional pueden voluntariamente someter sus bienes inmuebles a la categoría mencionada, lo que les permite seguir ostentando plenamente su derecho de propiedad; a cambio acuerdan cumplir con las disposiciones de la ley, que en el artículo 12 define los usos permitidos para la zona del refugio.

En cuanto a este tema, el artículo 11 del proyecto exige que cualquier uso que se pretenda realizar deba contar con el estudio de viabilidad ambiental de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, así como con los permisos de construcción de la Municipalidad de Santa Cruz. Para ello, resulta de especial relevancia determinar la capacidad de ambos entes para atender estas obligaciones.

Por otra parte, los propietarios que no acepten voluntariamente someterse al régimen de refugio de vida silvestre deberán ser expropiados, según el artículo 18 del proyecto. También, los procedimientos de expropiación que se estén tramitando a la fecha y en el que los propietarios acepten su incorporación al régimen de refugio serán archivados (artículo 19).

b. Criterio de la oficina de Contraloría Universitaria

(…) importante indicar que en la corriente legislativa se había presentado el proyecto de ley N° 16.915 "Ley de protección del hábitat de la Tortuga Baula en Costa Rica", y además que, esta Contraloría Universitaria se había referido a otros dos proyectos legislativos [1], que pretendían interpretar el artículo primero de la Ley de creación del Parque Nacional Marino Las Baulas (Ley Nº 7524 del 10 de julio de 1995), por lo que corresponderá a los órganos técnicos correspondientes determinar si existe una disminución o aumento del área protegida.

[1] Proyecto de Ley N:° 16.417 y Proyecto de Ley N:° 16.916

En este orden de ideas, se sugiere que el Consejo Universitario retome los criterios que haya emitido en esas oportunidades, de manera tal que se incorpore a este nuevo proyecto, aquellas observaciones que al respecto considere oportuno emitir ese órgano colegiado. Asimismo, es importante tomar en cuenta que para la creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Las Baulas de Propiedad Mixta, se debería dar la posibilidad de que las instituciones públicas de investigación, así como centros de investigación relacionados con la biodiversidad, especialmente de las universidades públicas, tengan libre acceso a esa zona protegida, con la intención de efectuar las actividades necesarias para la realización de las investigaciones científicas que dan sustento a su quehacer, siempre bajo los cuidados requeridos.

Finalmente, debemos señalar que por la naturaleza de la propuesta, se hace necesario requerir la opinión de las instancias técnicas institucionales, por su conocimiento específico en la materia a regular, para que se pronuncien al respecto.

6. El criterio de la Contraloría General de la República[2], en relación con el Parque Nacional Marino Las Baulas y el proyecto de ley N.° 17.383:

Conclusiones:

(…) El SINAC, además, desde el ámbito puramente legal, la Ley Orgánica del Ambiente le impone al Estado la obligación de expropiar los terrenos que componen este Parque Nacional, y de adoptar todas las medidas necesarias para eliminar el aprovechamiento y la ocupación en toda el área, de conformidad con las características ecológicas, geomorfológicas y estéticas que lo han establecido como Parque. Pese a ello, desde su creación en 1991, las autoridades ambientales del país no han ejecutado acciones firmes, concretas e integrales en procura de la consolidación del Parque Nacional Marino Las Baulas. En ese sentido, la tardanza en el inicio del proceso expropiatorio de los terrenos que lo conforman; la falta de rigurosidad técnica en las acciones llevadas a cabo hasta la fecha como parte de dicho proceso expropiatorio; la omisión en el establecimiento de restricciones orientadas al resguardo de los ecosistemas que lo componen; y los esfuerzos aislados para dotar de los recursos necesarios a la Administración del Parque, que le permitan desarrollar en forma efectiva sus funciones de manejo, control y conservación de los ecosistemas que protege, son muestra de la debilitada gestión ambiental del Estado en procura de la citada consolidación de esta importante área silvestre protegida.

Esta situación ha potenciado el nacimiento de actividades ajenas a la dinámica

[2] [2] Informe sobre la Evaluación de la Gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), , I**nforme No. DFOE-PGAA-IF-3-2010.**del 26 de febrero, 2010.[2]

habitual de los parques nacionales, permitiendo un desarrollo desmedido en esa zona, y con el paso de los años se ha dificultado su administración; lo que ha repercutido en una percepción desproporcionada e irreal del valor de la tierra, creando de esta manera una gran presión en su contra. Esto a pesar de que era sabido que permitir el desarrollo de infraestructura turística en este sitio, produciría desechos, iluminación, ruido de vehículos y motores fuera de borda y otras perturbaciones severas que afectarían gravemente el hábitat de las tortugas Baula, llegándose a producir lo que precisamente se quería evitar con la creación del Parque.

Ante lo inmanejable de esta situación, la administración del MINAET, buscando solventar las debilidades en su capacidad institucional que le impiden lograr la misión de adquirir las tierras del Parque Nacional Marino Las Baulas y asegurar su subsistencia, decide atenuar tales debilidades, mediante la promoción de un proyecto de ley que pretende reducir en sus límites dicho Parque, con el propósito de no tener que llevar a cabo las expropiaciones, justificándose tal actuación en aspectos meramente de orden presupuestario; pero el problema y las amenazas al hábitat de las tortugas, seguiría latente con el paso de los años, lo que podría ser ambientalmente irreversible. Esta intención del MINAET, que se puede entender como una salida alternativa para enfrentar una problemática del citado Parque, que se le ha vuelto incontrolable, dada la inefectiva e infructuosa gestión que ha tenido ese Ministerio por muchos años, en relación con la conservación y protección de esta área silvestre protegida, se contrapone con la tarea de consolidar un parque nacional cuyos objetivos de creación son ahora más vigentes que nunca, dada la disminución alarmante en el número de tortugas que llega a desovar; situación que es provocada, principalmente, por el desarrollo turístico en las playas de anidación, desarrollo que además, paradójicamente, se quiere incentivar con el citado proyecto de ley.

Como resultado de las actuaciones y omisiones antes apuntadas, se evidenciaron importantes debilidades en la delimitación del Parque; inconsistencias en el proceso de expropiación de los terrenos, los cuales podrían constituir parte del Patrimonio Natural de Estado, como consecuencia de que algunas de las fincas madre fueron tituladas en sede administrativa, cuando el ordenamiento jurídico exigía un proceso de información posesoria en sede judicial; debilidades de tipo técnico en los avalúos administratrivos, que ocasionaron diferencias de hasta un 500% en los montos de esos avalúos a un mismo terreno o terrenos con condiciones similares entre dos períodos relativamente cortos; diferencias considerables entre el avalúo administrativo y el judicial hasta de un 6037%; y la existencia de algunos terrenos municipales dentro del PNMB que no se han traspasados al MINAET; entre otras (lo subrayado no es del original).

7. Se recibieron las observaciones de los integrantes de la Comisión especial, M.Sc. Federico Bolaños Vives, profesor de la Escuela de Biología, del M.Sc. Mario Arias Salguero, director del Centro de Investigaciones en Ciencias Geológicas y del Lic. Héctor Monestel Herrera, miembro del Consejo Universitario y coordinador de la Comisión.

8. El proyecto de ley reconoce una problemática, científicamente probada, relacionada con el peligro de extinción de las tortugas baulas. Lamentablemente, se fundamenta en supuestos imprecisos, incompletos e incluso equivocados que hacen poco viales las propuestas específicas de esta iniciativa legislativa. Además, no se aborda, de manera integral, la problemática señalada, como es el desarrollo de acciones de protección de las tortugas baulas mar adentro. Por lo tanto, la conservación de las tortugas marinas requiere un enfoque más amplio que el simple hecho de delimitar y crear un área protegida. Las tortugas requieren toda la costa, pues generalmente anidan en más de una playa en cada estación reproductiva, y, muchas veces, esas playas no son contiguas, sino que se pueden encontrar a varias decenas o cientos de kilómetros. Esto obliga a definir políticas públicas generales del desarrollo costero que contemplen regulaciones que permitan a las tortugas utilizar cualquier playa para su reproducción. No se puede pretender que las tortugas utilicen solo las playas que el ser humano designe para ellas. Además, con la amenaza de los efectos del cambio climático en todo el planeta, es obvio que las condiciones para la incubación van a cambiar, en razón de lo cual es necesario que las tortugas tengan más opciones que las áreas protegidas.

9. El Consejo Universitario reconoce lo complejo que ha resultado resolver una situación que, por años, el Estado costarricense no ha mostrado la voluntad política para atenderla. El Parque Nacional Marino Las Baulas fue creado por la Ley de la República N.° 7524, en 1995, y es uno de los principales sitios de desove mundial de la tortuga baula. Se ubica en la provincia de Guanacaste, cantón de Santa Cruz, distritos Tamarindo y Cabo Velas, posee una extensión de 894,4 hectáreas; asimismo, la extensión que ocupa para zona de amortiguamiento es de 1.133 hectáreas. Se trata de un área creada para la conservación de las tortugas baulas de nuestro litoral pacífico, que, desde su determinación jurídica, siempre ha sido motivo de controversia, en vista de errores técnicos y falta de voluntad gubernamental de subsanarlos en el momento oportuno. Errores que han “impedido” tanto a los geógrafos y topógrafos del Estado, como a los del sector privado, delimitar acertadamente el Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste, complementarios entre sí.

10. Los años de “funcionamiento” del parque, permiten corroborar que las medidas de conservación que se han tomado han sido inútiles para detener o, al menos, mitigar la

matanza mar adentro que sufren estas tortugas en las redes y palangres usadas por la pesca comercial, en áreas del océano Pacífico, donde sus poblaciones han caído dramáticamente, pasando de más de cien mil individuos a poco más de dos mil; disminución dolorosa que se reflejó muy bien en las últimas temporadas de desove.

11. Los artículos del proyecto de ley, referidos a la rectificación de límites del Parque Nacional Marino Las Baulas y la Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Las Baulas de propiedad mixta, resultan confusos, ya que los límites propuestos no se verifican en un mapa de sitio, con las respectivas coordenadas para cada área. Tal como está, se presta a delimitaciones geográficas antojadizas, las cuales no aseguran que se atenderán satisfactoriamente las necesidades de las tortugas baulas.

12. Existen dudas razonables de los resultados reales de crear el Refugio de Vida Silvestre de Carácter Mixto que incluye la totalidad de dichos terrenos (colindantes con las playas protegidas que conforman –una realidad jurídica– parte del Refugio de Vida Silvestre Tamarindo); más bien, se podría estar flexibilizando la escasa protección de que gozan hoy las tortugas marinas que anidan en las playas vecinas de la zona urbana existente.

13. Se abre, de forma peligrosa, un portillo jurídico de prosperar esta iniciativa legislativa, con graves consecuencias para el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, ya que esta situación podría usarse como argumento cada vez que sucedan situaciones como las del Parque Nacional Marino Las Baulas (imprecisiones en los límites de parques, trámites engorrosos de expropiaciones, invasión de tierras; en fin, falta de voluntad política de los Gobiernos) para reducir el área de los parques nacionales, o de su categoría, a simples refugios, como el que se quiere establecer en Guanacaste, con este proyecto de ley.

14. No se incluye en el proyecto de ley ninguna valoración científica y técnica sobre el impacto que tendrá la nueva propuesta de límites del Parque, así como la creación del Refugio en relación con el cambio climático y cómo este afectaría ahora y en el futuro el Parque Nacional y la Reserva propuesta. La aprobación del proyecto de ley sin que consten los estudios técnicos que justifiquen la reducción de la superficie del área del Parque Nacional Marino Las Baulas, constituye una violación a los artículos 46 y 50 de la Constitución Política.

15. Un estudio del Centro de Investigaciones en Ciencias Geológicas de la Universidad de Costa Rica señala el acelerado desarrollo turístico e inmobiliario de la zona aledaña al Parque Nacional Marino Las Baulas, el cual está amenazando no solo el equilibrio natural de la población de tortugas, sino, también, la calidad y cantidad del recurso hídrico subterráneo de la zona. El agua subterránea es un elemento

fundamental que debe ser considerado para el establecimiento de un efectivo ordenamiento ambiental del territorio, sobre todo en un sector tan frágil ambientalmente. Es por ello que este estudio presenta información sobre el riesgo de contaminación del agua subterránea, tanto por el efecto de tanques sépticos, como por el proceso de contaminación salina, que deberán tomarse en cuenta en iniciativas como la propuesta por el Ejecutivo.

ACUERDA:

1. Comunicar a la Asamblea Legislativa, por intermedio de la diputada Maureen Ballestero Vargas, Presidenta de la Comisión Permanente Especial de Ambiente, que la Universidad de Costa Rica recomienda rechazar el proyecto de ley de "Rectificación de límites del Parque Nacional Marino Las Baulas y Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Las Baulas de Propiedad Mixta". Expediente N.° 17.383.

2. Presentar, como aporte a la discusión nacional sobre la situación del Parque Nacional Marino Las Baulas, las siguientes recomendaciones:

   - Revisar la línea de mojones actual, que demarque correctamente la zona de 50 metros medidos desde la pleamar ordinaria, en todo el sector costero que conforma el Parque.

   - Definir, mediante el instrumento jurídico correspondiente, la correcta extensión y ubicación geográfica de aquellas zonas que no están claramente delimitadas en la Ley N.° 7524, del 10 de julio de 1995.
   - Levantar un mapa oficial del Parque Nacional que muestre, en forma precisa su extensión y límites reales.

   - Llevar a cabo la valoración de las fincas madre que fueron tituladas por el entonces Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), estando ubicadas entre los límites del Parque, con el fin de decidir si procede o no interponer las demandas que correspondan, para anular las conductas administrativas ilegales que se lleguen a determinar, así como la eventual recuperación de los terrenos, propiedad del Estado que hoy conforman este Parque Nacional.

   - Valorar las deficiencias técnicas detectadas en los avalúos administrativos realizados por la Administración Tributaria de Puntarenas en relación con los terrenos del Parque, en lo que respecta, principalmente, con variaciones significativas de los valores asignados a los terrenos, y elementos importantes no

considerados por los avalúos, como por ejemplo: variables de hidrografía, uso del suelo, inexistencia de una zona pública en los 50 metros a partir de la pleamar ordinaria, las cuales generan dudas razonables sobre el valor real de las propiedades.

- Efectuar las acciones que sean necesarias, tanto administrativas como judiciales, a fin de tomar posesión de los terrenos ubicados dentro de los límites del Parque Nacional Marino Las Baulas que están, o estuvieron bajo la administración de la Municipalidad de Santa Cruz.