



Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición N°8 – Diciembre de 2025

Capítulo de Derecho Ambiental

www.aidca.org/revista

Desarrollo Turístico Sostenible en Costa Rica: marco jurídico e institucional desde la perspectiva del turismo, el ambiente y el patrimonio cultural

pRosibel Ureña Cubilloⁱ

Resumen

A nivel convencional, normativo y jurisprudencial Costa Rica ha reconocido como derechos y valores superiores el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho a la protección del patrimonio cultural y al desarrollo turístico sostenible. La estructura institucional competente y la normativa nacional específica responde y se alinea a los compromisos asumidos por el país en esos temas. Pero no es hasta las sentencias de la Sala Constitucional números 4350-97, 13099-2010 y 12817-2023 en referencia al régimen especial que debe considerarse en la gestión estatal del Parque Nacional Isla San Lucas, que se establecen los ejes constitucionales necesarios para la integración y balance de los intereses y bienes jurídicos tutelados de la protección al ambiente, la justa distribución de sus beneficios a las comunidades locales por medio el desarrollo turístico sostenible y la protección del patrimonio cultural.



Introducción

Este trabajo analizará si el marco jurídico constitucional, normativo e institucional de Costa Rica responde o no a sus compromisos convencionales internacionales en materias de protección al ambiente (en este tema se tratará desde la gestión estatal de sus áreas silvestres protegidas), preservación del patrimonio cultural y desarrollo turístico sostenible. En ocasión del II Seminario Internacional de Derecho del Turismo sobre “Derecho del Turismo: Sostenibilidad y Accesibilidad Universal”, organizado por la ONU TURISMO y celebrado en Córdoba, Argentina en noviembre del 2024, el énfasis de la investigación y sus propuestas será desde la perspectiva turística.

Abreviaturas, siglas y acrónimos

AC: Áreas de conservación.

ASP: Áreas silvestres protegidas.

CIMAT: Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos.

CONAC: Consejo Nacional de Áreas de Conservación.

CST: Certificación de Sostenibilidad Turística del Instituto Costarricense de Turismo.

CTV-CST: Comisión Técnica de Verificación del CST

GID: Programa Gestión Integral de Destinos Turísticos.

GSTC®: Consejo Global de Turismo Sostenible.

ICT: Instituto Costarricense de Turismo.

JDPNISL: Junta Directiva del Parque Nacional Isla San Lucas.

MCJ: Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica.

MEIC: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica.

MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica.

PANU: Parques Naturales Urbanos.

PCI: Patrimonio cultural inmaterial.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

PNDT-CR: Plan Nacional de Turismo de Costa Rica, años 2022-2027.

PNISL: Parque Nacional Isla San Lucas.



PNTS: Plan Nacional de Turismo Sostenible.

SETENA: Secretaría Técnica Ambiental.

SINAC: Sistema Nacional de Conservación.

TRC: Turismo Rural Comunitario.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

I. Marco jurídico nacional relevante a nivel de patrimonio cultural, áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado y turismo

1. Marco jurídico institucional del patrimonio cultural

El Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica (en adelante MCJ) es la máxima autoridad en las materias del patrimonio histórico-arquitectónico y patrimonio cultural inmaterial.

La Dirección de Patrimonio Cultural es la ejecutora del programa del MCJ encargado de velar por la conservación del patrimonio histórico-arquitectónico y la salvaguardia de las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial, mediante la investigación y el servicio especializado a la sociedad costarricense.

El patrimonio histórico-arquitectónico del país, lo integran los inmuebles de propiedad pública o privada con significación cultural o histórica, declarados así por el Ministerio de Cultura y Juventud de acuerdo con la Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica, Ley 7555 del 4 de octubre de 1995 y sus reformas.

La Ley 7555, en su artículo 1 indica que corresponde al MCJ brindar la asesoría necesaria a los propietarios, poseedores o titulares de derechos reales sobre los bienes que forman el patrimonio histórico-arquitectónico. El artículo 5 de la misma Ley crea la denominada “Comisión nacional de patrimonio histórico-arquitectónico” como asesora del MCJ, integrada como sigue:

- a) El ministro de Cultura y Juventud o su representante, quien la preside.
- b) El funcionario de más alto rango en el Centro de Investigación y Conservación de Patrimonio Cultural.
- c) Un representante del Colegio de Arquitectos, nombrado por su Junta Directiva.
- d) El presidente de la Academia de Geografía e Historia.



e) El presidente de la Asociación costarricense del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios.

f) Un representante de la Procuraduría General de la República.

g) Un representante de la Defensoría de los Habitantes, con voz, pero sin voto.

La obligación de los dos últimos será velar por los intereses de los particulares afectados por la aplicación de la Ley.

El artículo 6 de la Ley 7555 establece clasificación y definición de los bienes inmuebles integrantes del patrimonio histórico-arquitectónico a efectos del decreto ejecutivo que deberá emitir el MCJ para su declaración e indica que forman parte del inmueble, monumento o sitio, las instalaciones fijas que en él se encuentren.

Esta es la clasificación de cita:

Monumento: Obra arquitectónica, de ingeniería, escultura o pintura monumentales; elementos o estructuras de carácter arqueológico; cavernas con valor significativo desde el punto de vista histórico, artístico o científico; incluye las grandes obras y creaciones modestas que hayan adquirido una significación cultural importante.

Sitio: Lugar en el cual existen obras del hombre y la naturaleza, así como el área incluidos los lugares arqueológicos de valor significativo para la evolución o el progreso de un pueblo, desde el punto de vista histórico, estético, etnológico, antropológico o ambiental.

Conjunto: Grupo de edificaciones aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje sean de valor excepcional, desde el punto de vista histórico, artístico o científico.

Centro histórico: Asentamientos de carácter irreplicable, en los que van marcando su huella los distintos momentos de la vida de un pueblo, que forman la base en donde se asientan las señas de identidad y su memoria social. Comprende tanto los asentamientos que se mantienen íntegros como ciudades, aldeas o pueblos, como las zonas que hoy, a causa del crecimiento, constituyen parte de una estructura mayor.

Según el artículo 9 de la Ley 7555, la declaratoria de bienes inmuebles como monumento, edificación o sitio histórico, implica las siguientes obligaciones para sus propietarios, poseedores o titulares de derechos reales:

a) Conservar, preservar y mantener adecuadamente los bienes.

b) Informar sobre su estado y utilización al MCJ, a su requerimiento,



- c) Permitir el examen y el estudio del bien por parte de investigadores, previa solicitud razonada y avalada por el MCJ.
- d) Permitir la colocación de elementos señaladores de la declaratoria del bien.
- e) Permitir las visitas de inspección que periódicamente habrán de realizar funcionarios acreditados del Ministerio, y colaborar con ellos, en la medida de sus posibilidades, para determinar el estado del inmueble y la forma en que se están atendiendo su protección y preservación.
- f) Incluir, en el presupuesto ordinario anual, las partidas necesarias para cumplir con las obligaciones prescritas en esta ley, cuando el titular del derecho sea un ente público.
- g) Cumplir con la prohibición de colocar placas y rótulos publicitarios de cualquier índole que, por su dimensión, colocación, contenido o mensaje, dificulten o perturben su contemplación.
- h) Recabar la autorización del MCJ antes de reparar, construir, restaurar, rehabilitar o ejecutar cualquier otra clase de obras que afecten las edificaciones o su aspecto.
- i) Suspender el trámite de los permisos de parcelación, edificación o derribo. Si la realización de las obras solicitadas no perjudica el valor histórico ni arquitectónico del bien y si el ministro de Cultura y Juventud, previo informe de la Comisión, así lo comunica a la autoridad que tramita los permisos, estos podrán ser concedidos.

Finalmente, el artículo 11 establece la prevalencia del régimen de protección de los inmuebles de interés histórico-arquitectónico sobre los planes y las normas urbanísticas que, previa o eventualmente, le fueren aplicables.

Por otra parte, el patrimonio cultural inmaterial (PCI) se compone de tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos, conocimientos y prácticas relativas a la naturaleza y el universo, así como también, saberes y técnicas vinculadas a la artesanía tradicional. Ello con base en la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, emitida en el marco de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (UNESCO), en su 32ª reunión, celebrada en París del 29 de setiembre al 17 de octubre de 2003.

Esta Convención fue ratificada por Costa Rica mediante la Ley 8560 del 16 de noviembre de 2006 e incorpora los siguientes elementos a nivel del concepto de patrimonio cultural inmaterial:

Artículo 2: Definiciones



A los efectos de la presente Convención,

1. Se entiende por “patrimonio cultural inmaterial” los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible.

2. El “patrimonio cultural inmaterial”, según se define en el párrafo 1 supra, se manifiesta en particular en los ámbitos siguientes:

- a) tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial;
- b) artes del espectáculo;
- c) usos sociales, rituales y actos festivos;
- d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo;
- e) técnicas artesanales tradicionales.

La Dirección de Patrimonio Cultural fortalece la diversidad cultural de los costarricenses por medio de acciones de conservación del patrimonio histórico-arquitectónico según la citada Ley 7555 y la salvaguardia de las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial. Según la página institucional de la Dirección de Patrimonio Cultural del MCJ,¹ los siguientes son los ejes de su accionar:

Objetivo general: Conservar y salvaguardar este acervo con la finalidad de fortalecer la identidad de la nación.

Misión: Ser el programa del Ministerio de Cultura y Juventud orientado a la conservación del patrimonio histórico-arquitectónico -inmuebles y edificaciones con valor patrimonial- y a la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial -

¹ Puede consultarse esta información [aquí](#)



manifestaciones culturales de los pueblos- mediante el servicio especializado a la sociedad costarricense.

Visión: Construir una nación capaz de reconocer el valor de su patrimonio cultural material e inmaterial, comprometida con su conservación o salvaguarda, que visualice y aproveche las oportunidades que estos recursos culturales ofrecen.

El patrimonio nacional arqueológico de Costa Rica está conformado por bienes muebles e inmuebles de dominio público. Su protección y conservación recae en el Museo Nacional de Costa Rica, como institución del Estado responsable de esa materia y bajo la tutela del MCJ.

Este patrimonio nacional arqueológico está protegido por leyes que a tanto a nivel nacional como internacional han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa, así como también, por decretos del Poder Ejecutivo.

A nivel de Derecho Internacional — según la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en su resolución 2002- 5245 de las 15:20 horas del 29 de mayo de 2002 —, Costa Rica ha suscrito y ratificado los siguientes instrumentos de protección del patrimonio arqueológico:

- a) La Convención sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (Convención de La Haya), de 14 de mayo de 1954 y su Reglamento: Reconocen la importancia del patrimonio arqueológico, obligando a los Estados envueltos en un conflicto bélico a respetar el de aquellos que ocupen, poniendo sus bienes culturales a buen resguardo, lejos de la zona de conflicto.
- b) La Recomendación que define los principios internacionales que deberán aplicarse a las excavaciones arqueológicas, de 5 de diciembre de 1956: Obliga a los Estados Partes a someter las excavaciones arqueológicas que en sus territorios sean llevadas a cabo a una estricta vigilancia y previa autorización de autoridad competente (principio 5).
- c) La Carta Internacional sobre la conservación y la restauración de los monumentos y de los sitios: Reconoce la inseparabilidad del monumento y la historia que atestigua, además de la prohibición del traslado del monumento a no ser para su conservación (artículo 7); la obligación de proteger esos sitios (14), y la necesidad de preservar la identidad del monumento, evitando alterar esencialmente su apariencia o naturaleza (15).
- d) La Convención sobre defensa del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las Naciones Americanas (Convención de San Salvador), aprobada mediante Ley 6360 del 5 de setiembre de 1979, que incluye dentro de los bienes culturales al material arqueológico perteneciente a culturas anteriores a las culturas americanas anteriores a los contactos con la cultura europea (artículo 2); reconoce el dominio del Estado sobre tales objetos (6); dispone que cada Estado se compromete a promover la exploración, excavación, investigación y conservación de lugares y objetos por parte de organismos especializados en asocio con las instituciones públicas encargadas de tutelar el patrimonio arqueológico (8).



- e) La Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pone en peligro, suscrita el 22 de noviembre de 1968, aprobada mediante Ley 4711, de seis de enero de 1971. Reconoce que la civilización contemporánea y su evolución futura reposa sobre la tradición de los pueblos y las fuerzas creadoras de la humanidad, así como sobre su desarrollo social y económico y que los bienes culturales son producto y testimonio de las diferentes tradiciones y realizaciones espirituales de lo pasado, y constituye así el elemento fundamental de la personalidad de los pueblos, por lo que determina la necesidad de llevar la protección del patrimonio cultural a todo el territorio del Estado, y no solo a los sitios formalmente declarados como tales (artículo 3); las medidas deben ser tanto preventivas como correctivas (7) contra cualquier tipo de obra, pública o privada, capaz de deteriorarlos (8); dispone además que deberán ser realizados, con suficiente anticipación, estudios detenidos para determinar las medidas que deban ser adoptadas in situ, así como la magnitud de los trabajos de salvación necesarios (22).
- f) La Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, suscrita el 21 de noviembre de 1972, aprobada por Ley 5980 de 16 de noviembre de 1976, ordena a los Estados Partes identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las futuras generaciones, el patrimonio cultural (artículo 4).
- g) La Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales, firmada el 19 de setiembre de 1970, aprobada por Ley 7526 de 10 de julio de 1995, que incluye dentro del concepto de patrimonio cultural a aquellos de valor etnológico, arqueológico y natural (artículo 5).

A nivel de legislación nacional, — según la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en su resolución 2002- 5245 de las 15:20 horas del 29 de mayo de 2002 —, se tienen las siguientes normas relevantes:

- a) La Ley que Regula Propiedad, Explotación y Comercio de Reliquias Arqueológicas, Ley 7 del 6 de octubre de 1938, da a los bienes arqueológicos la condición de bienes demaniales, sea, bienes propiedad del Estado. Esto en referencia a todos los objetos arqueológicos existentes en el suelo de Costa Rica anteriores a la conquista española, así como los monumentos del mismo género que pudieran encontrarse, no comprendidos en el patrimonio particular al ser promulgada la Ley. (artículo 1), Además, ordena la inmediata comunicación del hallazgo de objetos a las autoridades públicas, las cuales deberán tomar las medidas necesarias para su protección (artículo 17).
- b) Ley sobre Patrimonio Nacional Arqueológico, Ley 6703 del 28 de diciembre de 1981: Reitera lo dispuesto en la Ley 7, crea la Comisión Arqueológica Nacional, órgano que autoriza excavaciones por parte de científicos previamente registrados y las supervisa (artículos 12 y 15); confiere al Museo Nacional la competencia para definir



la forma en que se rescatarán los bienes en caso de hallazgo por parte de tercero (artículo 13).

- c) El Código de Minería, Ley 6797, del 4 de octubre de 1982, en el artículo 102 inciso h), obliga a la realización de estudios de impacto ambiental referentes a los efectos sobre la riqueza arqueológica y cultural del país para la realización de actividades mineras.
- d) La citada Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica, Ley 7555, en cuanto a que define el sitio arqueológico como aquel que contiene objetos importantes desde un punto de vista histórico, estético, etnológico, antropológico o ambiental (artículo 6°). Su artículo 7°, por su parte, establece el procedimiento para la incorporación de un bien al patrimonio histórico-arquitectónico mediante Decreto, que implica el impedimento de demoler el inmueble.

De acuerdo a la página institucional del Museo Nacional², las acciones para la prevención y la toma de medidas correctivas para brindarle al patrimonio una mayor y mejor protección se incrementaron a partir de enero de 1982 con la promulgación de la citada Ley 6703, “Ley de Patrimonio Nacional Arqueológico”.

Entre estas medidas que se han tomado en relación al patrimonio arqueológico se tienen:

- a) Capacitación a funcionarios judiciales, de seguridad de los aeropuertos y Fiscales de la República.
- b) Atención de las denuncias por destrucción de sitios arqueológicos, comercio y exportación de objetos
- c) Seguimiento y colaboración con las autoridades judiciales en los juicios.
- d) Registro, catalogación y almacenaje de los bienes
- e) Remodelación de un edificio que alberga, desde marzo del 2007, a los Departamentos de Antropología e Historia y de Protección del Patrimonio Cultural del Museo Nacional, donde se cuenta con espacios apropiados para la conservación y protección de dicho patrimonio.

Según el Museo Nacional, la experiencia en la aplicación de la normativa ha sido exitosa, pese a las deficiencias de la legislación que regula el patrimonio arqueológico y a la carencia de una ley marco que proteja la totalidad del patrimonio cultural, en especial los bienes muebles posteriores a la época de contacto con la cultura hispana, cuya tenencia y comercio no está regulado.

2. Marco jurídico institucional de las ASP y demás sitios del PNE

² Ver [aquí](#)



El Ministerio de Ambiente y Energía (en adelante MINAE) es el rector del sector de ambiente y energía en Costa Rica y presenta una estructura organizativa compleja integrada por variados órganos desconcentrados y adscritos.

La Ley Orgánica del Ambiente, Ley 7554 del 4 de octubre de 1995 y sus reformas, en sus artículos 32 y 33, asignó al MINAE la competencia de crear áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan.

Particularmente, la Ley de la Biodiversidad, Ley 7788, de 1998 y sus reformas en su artículo 22, crea al Sistema Nacional de Conservación (en adelante SINAC) como una dependencia del MINAE y bajo la siguiente naturaleza jurídica y competencias:

- a) personería jurídica propia;
- b) sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo.
- c) integra las competencias en materia forestal, vida silvestre y áreas protegidas del MINAE; incluida la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos.
- d) tiene el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica.
- e) la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercen sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del SINAC, sin perjuicio de los objetivos para los que fueron establecidos.

El SINAC está liderado por el denominado Consejo Nacional de Áreas de Conservación (en adelante CONAC). El CONAC, recomienda técnicamente, la aplicación de indicadores ambientales para la descripción y manejo de las denominadas áreas de conservación que integran el Sistema. Esto incluye recomendar al ministro de Ambiente y Energía la división territorial que técnicamente sea más aconsejable para ellas, así como sus modificaciones. El ministro del MINAE será, por ende, el jerarca competente para establecer vía Decreto Ejecutivo las Áreas de Conservación y definir sus límites territoriales, pero para ello deberá tomar en consideración las recomendaciones que al efecto haga el CONAC.

Los límites geográficos de cada área de conservación deberán, así, fundamentarse en estudios técnicos que procuren mantener los procesos ecológicos, científicamente identificados. También deberán fundamentarse en el principio de dirección y coordinación administrativa, para lo cual se procurará que dichos límites coincidan con las regiones que para la planificación y el desarrollo económico establezca el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN). Esto de acuerdo al artículo 28 de la Ley de Biodiversidad y el artículo 12 de su reglamento.



Estas áreas de conservación, según el artículo 28 de la Ley 7788, son unidades territoriales con competencia en todo el territorio nacional, según se trate de áreas silvestres protegidas, áreas con alto grado de fragilidad o de áreas privadas de explotación económica. Cada área de conservación es una unidad territorial del país, delimitada administrativamente, regida por una misma estrategia de desarrollo y administración y coordinada con el resto del sector público. En ellas pueden coexistir actividades privadas o bien estatales en materia de conservación. Las Áreas de Conservación se encargarán de aplicar la legislación vigente en materia ambiental, dentro de su demarcación geográfica y ejecutarán las políticas, las estrategias y los programas aprobados por el CONAC, en materia de áreas protegidas.³

En un segundo nivel de especificidad, se tiene a las áreas silvestres protegidas (ASP), que existen dentro del ámbito territorial de las áreas de conservación⁴. Estas se integran en una zona geográfica delimitada, constituida por terrenos, humedales y porciones de mar y han sido declaradas como tales por el MINAE por su especial valor ecosistémico, la existencia de especies amenazadas, la repercusión en la reproducción y otras necesidades ambientales y por su significado histórico y cultural.⁵ A nivel normativo están definidas como sigue según el artículo 3 inciso a) del Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto 34433 del 11 de marzo del 2008 y sus reformas: «Espacio geográfico definido, declarado oficialmente y designado con una categoría de manejo en virtud de su importancia natural, cultural y/o socioeconómica, para cumplir con determinados objetivos de conservación y de gestión».

La Ley Orgánica del Ambiente establece en sus artículos 37 y 38 que los terrenos de las ASP de la categoría de parques nacionales, reservas biológicas o refugios nacionales de vida silvestre estatales, serán integrados al régimen estatal por compra, expropiación o ambas, previa indemnización. El MINAE por medio del SINAC será entonces el único encargado de su gestión y administración. Integrarán de esta forma, el patrimonio natural del Estado y su superficie sólo podrá reducirse por Ley de la República, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida.

Según el autor Mario Peña en su artículo “Régimen Jurídico de las Categorías de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica”,⁶ la jurisprudencia constitucional costarricense ha restringido la reducción de esas áreas protegidas por medio de los principios constitucionales de reserva de ley, progresividad, no regresividad y objetivación de la tutela ambiental, imponiendo además la

³ Véase la actual integración del SINAC a nivel de áreas de conservación [aquí](#)

⁴ Véase el mapa de las actuales áreas silvestres protegidas de Costa Rica [aquí](#)

⁵ Según SINAC en el siguiente enlace [ver](#)

⁶ Véase en el tema: Chacón, Mario Peña. Régimen Jurídico de las Categorías de Manejo de Áreas Silvestres Protegidas De Costa Rica. [disponible en](#)



compensación territorial como requisito adicional de protección. Esta última salvaguarda fue garantizada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en su resolución 2014-12887 de las 14:30 horas del 08 de agosto de 2014, que, en efecto, estableció así el parámetro de la necesaria compensación territorial en caso de reducción de la superficie de una ASP del patrimonio natural del Estado:

(...) Un área protegida solo se puede reducir si se hace mediante ley, si hay estudios técnicos y científicos que descarten el daño ambiental y si se da una compensación del área suprimida con otra de igual tamaño. Así se desprende de lo que esta Sala ha resuelto en anteriores oportunidades, en los votos números 2012-13367 y 2009-1056. Particularmente: “(...) principio de progresividad de los derechos humanos ha sido reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; entre otros instrumentos internacionales, se encuentra recogido en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al amparo de estas normas, el Estado asume la obligación de ir aumentando, en la medida de sus posibilidades y desarrollo, los niveles de protección de los derechos humanos, de especial consideración aquellos, que como el derecho al ambiente (art. 11 del Protocolo), requieren de múltiples acciones positivas del Estado para su protección y pleno goce por todos sus titulares. Del principio de progresividad de los derechos humanos y del principio de irretroactividad de las normas en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, recogido en el numeral 34 de la Carta Magna, se deriva el principio de no regresividad o de irreversibilidad de los beneficios o protección alcanzada. El principio se erige como garantía sustantiva de los derechos, en este caso, del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en virtud del cual el Estado se ve obligado a no adoptar medidas, políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, la situación de los derechos alcanzada hasta entonces. Este principio no supone una irreversibilidad absoluta pues todos los Estados viven situaciones nacionales, de naturaleza económica, política, social o por causa de la naturaleza, que impactan negativamente en los logros alcanzados hasta entonces y obliga a replantearse a la baja el nuevo nivel de protección. En esos casos, el Derecho a la Constitución y los principios bajo examen obligan a justificar, a la luz de los parámetros constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, la reducción de los niveles de protección. En este sentido, la Sala Constitucional ha expresado en su jurisprudencia, a propósito del derecho a la salud: ‘...conforme al PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD, está prohibido tomar medidas que disminuyan la protección de derechos fundamentales. (...En relación con el derecho al ambiente dijo: ‘Lo anterior constituye una interpretación evolutiva en la tutela del ambiente conforme al Derecho de la Constitución, que no admite una regresión en su perjuicio.’ (Sentencia de la Sala Constitucional N° 18702-10). En consecuencia, en aplicación de estos dos principios, la Sala



Constitucional ha establecido que es constitucionalmente válido ampliar por decreto ejecutivo la extensión física de las áreas de protección (principio de progresividad); sin embargo, la reducción solo se puede dar por ley y previa realización de un estudio técnico ajustado a los principios razonabilidad y proporcionalidad, a las exigencias de equilibrio ecológico y de un ambiente sano, y al bienestar general de la población, que sirva para justificar la medida. El derecho vale lo que valen sus garantías, por ello se produce una violación de estos principios cuando el estudio técnico incumple las exigencias constitucionales y técnicas requeridas. Si tal garantía resulta transgredida, también lo será el derecho fundamental que la garantía protege y es en esa medida, que la reducción de las áreas protegidas sería inconstitucional. (...)

En el particular, se tienen además los siguientes principios constitucionales y de jurisprudencia administrativa de relevancia en este tema del régimen demanial aplicable a las ASP de propiedad estatal que integran el patrimonio natural del Estado, según lo desarrolla la Procuraduría General de la República de Costa Rica, en su Dictamen C-16-2002 del 15 de enero del 2002:

- a) Como patrimonio natural del Estado, las áreas silvestres protegidas estatales se encuentran sometidas a un régimen de dominio público, por lo que son inalienables e inembargables. La posesión de los particulares no causa derecho alguno a su favor, por lo que no pueden inscribir esos terrenos en Registro Público mediante información posesoria y la acción reivindicatoria estatal por ellos es imprescriptible (artículo 14 de la Ley Forestal).
- b) Sobre este régimen demanial a que se encuentran sometidas las áreas silvestres protegidas de nuestro país, ha dicho la Sala Constitucional:

Nuestra legislación crea un sistema en que la afectación se torna en el elemento primordial para la inclusión de un bien al dominio público, por lo tanto, será de dominio público todo bien destinado por ley, o por un acto administrativo cuando ésta lo autorice. Cuando un bien es integrado al régimen de dominio público, adquiere una serie de características esenciales como la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad. De estas condiciones es que estos bienes no son expropiables, por cuanto ésta implicaría la enajenación y son inalienables. Asimismo, la usucapión tampoco es un medio para adquirirlos, las cosas inalienables por estar fuera del comercio de los hombres, no son sujetos de posesión por particulares, y, por tanto, son imprescriptibles en tanto conserven tal carácter o el destino de utilidad pública a que están afectadas. "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 sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por



su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, estos 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. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad. (Sala Constitucional, sentencia No. 2306-91 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del 6 de noviembre de 1991).

c) La conformación de áreas protegidas estatales conlleva a la imposición de un régimen de propiedad pública bajo la categoría de patrimonio forestal del Estado (actualmente patrimonio natural del Estado) que cambia *ipso facto* la naturaleza jurídica de los terrenos incluidos dentro del área, esto es, de un régimen de privado que se manifiesta en diversas formas o estado de tenencia a un régimen público de propiedad estatal. (Sala Constitucional, Voto 2988-99 de las 11 horas con 57 minutos del 23 de abril de 1999).

d) Estas características del dominio público sólo se aplicarán a aquellos terrenos que sean o hayan ingresado efectivamente al patrimonio estatal, por cuanto los inmuebles de particulares, salvo que se hayan sometido voluntariamente al régimen forestal, siguen guardando su régimen privado hasta su efectiva compra o expropiación. Ello para efecto de incluirlos como parte de un área silvestre protegida determinada y en el caso de las zonas protectoras (reservas forestales y refugios de vida silvestre), mientras el pago no se haya hecho efectivo, quedan sometidas a un plan de ordenamiento ambiental y posteriormente al plan de manejo, recuperación y reposición de los recursos (artículo 37 de la Ley Orgánica del Ambiente).

e) A las ASP, por ser parte del patrimonio natural del Estado, se les aplica el artículo 1° de la Ley Forestal 7575 del 13 de febrero de 1996 y sus reformas, en el sentido de que se prohíbe en ellas la corta o el aprovechamiento de los bosques. El artículo 18 de la misma Ley Forestal establece que dentro del patrimonio natural del Estado, éste solo podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, así como actividades necesarias para el aprovechamiento de agua para consumo humano, de conformidad con el artículo 18 bis de esa ley, una vez aprobadas por el ministro de Ambiente y Energía. Este jerarca será quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esa ley.



Por otro lado, nótese que las actividades de ecoturismo que pueden ser desarrolladas en áreas del patrimonio natural del Estado según la Ley 7575, son restringidas al más bajo impacto posible y no pueden implicar cambio de uso del suelo ni corta o aprovechamiento forestal⁷. La definición normativa de ecoturismo a estos efectos es la del inciso n) del artículo 2 del Reglamento a la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo 25721 de 17 de octubre de 1996 y sus reformas, que reza:

« (...)»

n) Ecoturismo: Es un conjunto de actuaciones orientado a mantener un ambiente natural, con énfasis en sus rasgos biológicos, físicos y culturales; mediante un proceso controlado que garantice el mínimo impacto ambiental, es ecológicamente sostenible; involucra actividades turísticas de bajo impacto; es localmente beneficioso y satisfactorio para los visitantes.»

El artículo 11 del mismo Reglamento del Decreto Ejecutivo 25721 indica en cuanto a las actividades de ecoturismo permitidas en el patrimonio natural del Estado:

Artículo 11.-En los terrenos previamente declarados como Patrimonio Natural del Estado, tanto dentro de las Áreas Silvestres Protegidas como fuera de ellas, sólo se permitirá realizar actividades de capacitación, ecoturismo e investigación, estas actividades estarán sujetas a lo establecido en el plan de manejo del Área Silvestre Protegida y otras regulaciones establecidas en la presente normativa, de la siguiente manera:

A- Dentro de las Áreas Silvestres Protegidas

En el caso de las Áreas Silvestres Protegidas a excepción de los Parques Nacionales y las Reservas Biológicas, las actividades de ecoturismo se podrán realizar única y exclusivamente en las zonas establecidas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), de conformidad con la zonificación de cada Área Silvestre Protegida.

B- Fuera de las Áreas Silvestres Protegidas

⁷ Véase a este respecto el voto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, 2008-016975, que declaró inconstitucional el Decreto Ejecutivo No. 31750-MINAE-TUR de 30 de marzo de 2004 en su intento por definir “ecoturismo” para efectos de la aplicación del artículo 18 de la Ley Forestal. En este plano de la definición de ecoturismo, además, deben respetarse los parámetros dados por la Procuraduría General de la República en los dictámenes vinculantes: Nos. C-297-2004 y C-339-2004 del 19 de octubre y 17 de noviembre de 2004, respectivamente. (Concepto de turismo de bajo impacto)



En los terrenos del Patrimonio Natural del Estado, que se ubiquen fuera de las Áreas Silvestres Protegidas se permite desarrollar todas las actividades establecidas en el artículo 18 de la Ley Forestal. A continuación, se detalla el tipo de actividad permitida según cada categoría:

Las actividades de ecoturismo que se pueden desarrollar son las siguientes:

- a. Senderos o caminos rústicos.
- b. Áreas para acampar.
- c. Miradores.
- d. Canopy.
- e. Ascensión a un árbol que sirva de mirador (plataformas de observación en árboles, siempre que el árbol no sea el nicho de crianza o cueva de alguna especie).
- f. Puentes colgantes.
- g. Rapel.
- h. Áreas para descanso.
- i. Áreas para almuerzo.
- j. Kayak, canotaje.
- k. Ciclismo recreativo.
- l. Pesca (esta actividad no podrá realizarse dentro de los Parques Nacionales y Reservas Biológicas, ni dentro de los humedales que se encuentren dentro de estas categorías).
- m. Otras compatibles con el ambiente y los objetivos de este decreto.
- n. Albergues.
- (...)

Las ASP deben, además, contar con un plan general de manejo que es según el inciso p) del artículo 3 del citado Reglamento a la Ley de Biodiversidad:

(...) el instrumento de planificación que permite orientar la gestión de un área silvestre protegida hacia el cumplimiento de sus objetivos de conservación a largo plazo. Se fundamenta en líneas de acción estratégicas a mediano plazo y en objetivos de manejo para los elementos naturales y culturales incluidos dentro del área, así como en la relación de estos últimos con su entorno socio ambiental. Es la base para el desarrollo de otros instrumentos de planificación y reglamentación de las Áreas Silvestres Protegidas.

Las categorías de manejo establecidas actualmente bajo criterios técnicos ambientales para las áreas silvestres protegidas (ASP) según el artículo 70 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad, son las siguientes:

- a) Reservas Forestales: Áreas geográficas formadas por los bosques o terrenos de aptitud forestal cuyo fin principal es la protección de los recursos genéticos forestales para asegurar la producción nacional sostenible de los recursos



forestales en el largo plazo, y por aquellos terrenos forestales que por naturaleza sean especialmente aptos para ese fin.

b) Zonas Protectoras: 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.

c) Parques Nacionales: Áreas geográficas, terrestres, marinas, marino-costeras, de agua dulce o una combinación de éstas, de importancia nacional, establecidas para la protección y la conservación de las bellezas naturales y la biodiversidad, así como para el disfrute por parte del público. Estas áreas presentan uno o varios ecosistemas en que las especies, hábitat y los sitios geomorfológicos son de especial interés científico, cultural, educativo y recreativo o contienen un paisaje natural de gran belleza.

d) Reservas Biológicas: Áreas geográficas que poseen ecosistemas terrestres, marinos, marino-costeros, de agua dulce, o una combinación de estos y especies de interés particular para la conservación. Sus fines principales serán la conservación y la protección de la biodiversidad, así como la investigación.

e) Refugios Nacionales de Vida Silvestre: Áreas geográficas que poseen ecosistemas terrestres, marinos, marino-costeros, de agua dulce o una combinación de estos. Sus fines principales serán la conservación, la investigación, el incremento y el manejo de la flora y la fauna silvestres, en especial de las que se encuentren en vías de extinción.

Para efectos de clasificación, existen tres clases de refugios nacionales de vida silvestre:

e.1) Refugios de propiedad estatal. Son aquellos en los que las áreas declaradas como tales pertenecen en su totalidad al Estado y son de dominio público. Su administración corresponderá en forma exclusiva al SINAC. Sus principales objetivos son: la conservación, la investigación y el manejo de la flora y la fauna silvestres, en especial de aquellas especies que se encuentren declaradas oficialmente por el país como en peligro de extinción o con poblaciones reducidas, así como las especies migratorias y las especies endémicas. Por tratarse del patrimonio natural del Estado, únicamente podrán desarrollarse labores de investigación, capacitación y ecoturismo.



e.2) Refugios de propiedad privada. Son aquellos en los cuales las áreas declaradas como tales pertenecen en su totalidad a particulares. Su administración corresponderá a los propietarios de los inmuebles y será supervisada por el SINAC. Sus principales objetivos son: la conservación, la investigación y el manejo de la flora y la fauna silvestres, en especial de aquellas especies que se encuentran declaradas oficialmente por el país como en peligro de extinción o con poblaciones reducidas, así como las especies migratorias y las especies endémicas. En los terrenos de los refugios de propiedad privada, sólo podrán desarrollarse actividades productivas de conformidad con lo que estipula el Reglamento de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, Decreto Ejecutivo 32633-MINAE, del 10 de marzo del 2005, publicado en el diario oficial La Gaceta 180 del 20 de setiembre del 2005.

e.3) Refugios de propiedad mixta. Son aquellos en los cuales las áreas declaradas como tales pertenecen en parte al Estado y en parte a particulares. Sus principales objetivos son: la conservación, la investigación y el manejo de la flora y la fauna silvestres, en especial de aquellas especies que se encuentran declaradas oficialmente por el país como en peligro de extinción o con poblaciones reducidas, así como las especies migratorias y las especies endémicas. Su administración será compartida entre los propietarios particulares y el SINAC, de manera que en los terrenos que sean propiedad del Estado sólo podrán desarrollarse las actividades indicadas previamente para los refugios de propiedad estatal, indicadas en el inciso i) mientras que en los terrenos de propiedad privada podrán desarrollarse las actividades señaladas para los refugios de propiedad privada indicadas en el inciso ii), respetando los criterios y requisitos respectivos.

f) Humedales: Áreas geográficas que contienen ecosistemas de importancia nacional 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, cuya función principal es la protección de dichos ecosistemas para asegurar el mantenimiento de sus funciones ecológicas y la provisión de bienes y servicios ambientales.

g) Monumentos Naturales: Áreas geográficas que contengan uno o varios elementos naturales de importancia nacional o cantonal. Consistirán en lugares u objetos naturales que, por su carácter único o excepcional, su belleza escénica, o su valor científico, se resuelva incorporarlos a un régimen de protección. Serán creados por el Ministerio del Ambiente y Energía, y administrados por las municipalidades respectivas.



h) Reservas Marinas: Áreas marinas costeras y/u oceánicas que prioritariamente garantizan el mantenimiento, la integridad y la viabilidad de sus ecosistemas naturales, beneficiando las comunidades humanas mediante un uso sostenible de sus recursos, caracterizado por su bajo impacto según criterios técnicos. Su objetivo principal es conservar los ecosistemas y hábitat para la protección de las especies marinas.

i) Áreas Marinas de Manejo: Áreas Marinas Costeras y/u oceánicas que son objeto de actividades para garantizar la protección y el mantenimiento de la biodiversidad marina a largo plazo, y que generan un flujo sostenible de productos naturales y servicios ambientales a las comunidades. Sus objetivos principales, en ese orden jerárquico, son los siguientes: garantizar el uso sostenible de los recursos marino-costeros y oceánicos; conservar la biodiversidad a nivel de ecosistemas, especies y genes; y mantener los servicios ambientales, los atributos culturales y tradicionales.

j) Los Parques Naturales Urbanos (PANU) son áreas geográficas ubicadas dentro de zonas urbanas, que poseen ecosistemas terrestres y costeros de valor escénico, biológico, recreativo y ecoturístico, cuya importancia radica en la necesidad de proteger y conservar su biodiversidad. Sus objetivos principales son: a) preservación de ecosistemas naturales remanentes, especialmente aquellos poco representados en otras categorías de manejo; b) captura de carbono; c) recreación y ecoturismo; d) propiciar conectividad biológica con el tramo verde de la ciudad así como con ríos urbanos; e) restauración, conservación y mantenimiento de los servicios ecosistémicos para el disfrute de habitantes y visitantes; f) investigación científica de la biodiversidad y ecosistemas premontanos; g) investigación científica para la adaptación de las ciudades a los efectos del cambio climático; h) prevención del riesgo de desastres naturales en zonas urbanas; i) dinamizar la economía local mediante la promoción de actividades productivas de bajo impacto, enmarcadas dentro de la economía verde, que promuevan la conservación, la primacía de la biodiversidad y el desarrollo local.

Para efectos de la visitación de las ASP, la Ley 7788 en su artículo 39 autoriza al SINAC por medio del CONAC a concesionar los denominados servicios y actividades no esenciales dentro de las áreas silvestres protegidas estatales.

Los siguientes son los parámetros legales de estas concesiones de servicios no esenciales:

a) Estas concesiones y contratos en ningún caso podrán comprender la autorización del acceso a elementos de la biodiversidad en favor de terceros o la explotación de recursos naturales; tampoco la construcción de edificaciones privadas.



- b) Los servicios y las actividades no esenciales serán: los estacionamientos, los servicios sanitarios, la administración de instalaciones físicas, los servicios de alimentación, las tiendas, la construcción y la administración de senderos, administración de la visita y otros que defina el Consejo Regional del Área de Conservación, mediante un estudio técnico que lo justifique.
- c) Podrán otorgarse única y exclusivamente a asociaciones de desarrollo comunal, cooperativas, microempresas inscritas en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) u organizaciones sociales nacionales sin fines de lucro que tengan objetivos de apoyo a la conservación de los recursos naturales, que incorporen la gestión ambiental dentro de los procesos y área concesionada y con su personería jurídica vigente. Esto siempre que se encuentren integradas y controladas directamente por habitantes de las comunidades ubicadas en la zona de influencia de la respectiva área silvestre protegida.
- d) Las áreas de conservación deberán brindar amplia información a estas comunidades sobre los servicios que decidan dar en concesión y establecer un registro de las organizaciones locales a efectos de garantizar la mayor participación posible en los procesos de contratación.

Es importante apuntar que la naturaleza de estos servicios y actividades no esenciales, como se citó, es limitada y restrictiva, no tiene una vocación primordial de generar flujos financieros de peso ni inversiones de gran escala para las ASP. Más bien procuran mediante concesiones a terceros, la mejora de facilidades concretas, que se brindan a los visitantes. Además, procuran potenciar la disponibilidad de recursos humanos especializados del SINAC en labores prioritarias de conservación y protección de los elementos ecosistémicos de la ASP del caso.⁸ No obstante, el SINAC ha realizado recientes esfuerzos a fin de potenciar su utilidad como un instrumento eficiente para que las comunidades en la zona de influencia de las ASP obtengan beneficios de las actividades económicas directamente potenciadas por ellas. En efecto, según el señor José Vicente Troya Rodríguez, Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Costa Rica, en el prólogo del documento estratégico “El ABC de los Servicios y Actividades No Esenciales en las Áreas Silvestres Protegidas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación”, indica que los servicios y actividades no esenciales son:

(...) una efectiva forma de generar empleos sostenibles en zonas rurales que a su vez coinciden en muchas regiones con zonas con los índices de desarrollo más bajos del País.

⁸ En este mismo sentido puede consultarse a: Cabrera Medaglia Jorge, Manual de Legislación Ambiental Costarricense, 1 ed., San José Costa Rica, Editorial Jurídica Continental, 2006, 336 p, p.63 y 64



Hasta ahora, el ingreso por ecoturismo ha seguido una lógica de *trickle down* o goteo (en el sistema económico): entran los recursos, pero no necesariamente en las zonas de amortiguamiento de las ASP donde más se necesitan. Por eso es fundamental que el Estado cuente con una guía y procedimientos claros de cómo generar una fuente de ingresos a comunidades de esas zonas para que puedan aprovechar de los recursos del turismo rural y ecoturismo, así como consideraciones que permitan la inclusión social de grupos de interés tal como organizaciones comunitarias de base, mujeres, jóvenes, y pueblos indígenas. (...)

Por otra parte, tenemos que la Ley del Servicio de Parques Nacionales, Ley 6084 del 24 de agosto de 1977 y sus reformas, autoriza el turismo como una de las actividades a desarrollar en los parques nacionales, pero también define en su artículo 8 las siguientes acciones que son prohibidas realizar a los visitantes:

- 1) Talar árboles y extraer plantas o cualquier otro tipo de productos forestales.
- 2) Cazar o capturar animales silvestres, recolectar o extraer cualquiera de sus productos o despojos.
- 3) Cazar tortugas marinas de cualquier especie; recolectar o extraer sus huevos o cualquier otro producto o despojo.
- 4) Rayar, marcar, manchar o provocar cualquier tipo de daño o deterioro a las plantas, los equipos o las instalaciones.
- 5) Pescar deportiva, artesanal o industrialmente, salvo el caso previsto en el artículo diez. Esto en referencia a la autorización excepcional previo dictamen técnico competente, de pesca deportiva y artesanal en determinadas áreas de los parques nacionales, cuando se compruebe que no producirán alteraciones ecológicas.
- 6) Recolectar o extraer corales, conchas, rocas o cualquier otro producto o desecho del mar.
- 7) Recolectar o extraer rocas, minerales, fósiles o cualquier otro producto geológico.
- 8) Portar armas de fuego, arpones y cualquier otro instrumento que pueda ser usado para cacería.
- 9) Introducir animales o plantas exóticas.
- 10) Pastorear y abreviar ganado o criar abejas.
- 11) Provocar cualquier tipo de contaminación ambiental.
- 12) Extraer piedras, arenas, grava o productos semejantes.
- 13) Dar de comer o beber a los animales.
- 14) Construir líneas de conducción eléctrica o telefónica, acueductos o carreteras o vías férreas.



- 15) Realizar cualquier tipo de actividad comercial, agrícola o industrial.

En este punto es importante resaltar que, en los Parques Nacionales, en virtud del ya citado artículo 11 del Reglamento del Decreto Ejecutivo 25721, no es legalmente posible el desarrollo de las actividades de ecoturismo que se describen.

El SINAC por su parte y según las competencias legales detalladas, ha emitido la denominada “Estrategia de Turismo Sostenible en las Áreas Silvestres Protegidas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación”. Esto en el marco del Proyecto “Fortalecimiento del Programa de Turismo Sostenible en ASP” (BID 1824/OC-CR)

Para efecto de este análisis se identifican los siguientes puntos de interés en la estrategia:

- a) La Estrategia de Turismo Sostenible del SINAC se alinea con el Plan Nacional de Turismo Sostenible (PNTS) que guía la acción del ICT.
- b) Se reconoce el interés de colaboración del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y del sector turístico costarricense que comparten con el SINAC la sensibilidad por la conservación del patrimonio natural y el turismo sostenible.
- c) Sin embargo, la Ley de Biodiversidad (e incluso el SINAC) han otorgado tradicionalmente poca atención al turismo. La Ley de Biodiversidad cita al “turismo” en una única ocasión en su artículo 50. Este sólo indica: «(...) Normas científico técnicas. Las actividades humanas deberán ajustarse a las normas científico- técnicas emitidas por el Ministerio y los demás entes públicos competentes, para el mantenimiento de los procesos ecológicos vitales, dentro y fuera de las áreas protegidas; especialmente, las actividades relacionadas con asentamientos humanos, agricultura, *turismo* e industria u otra que afecte dichos procesos.».⁹ (La cursiva no es de la norma)
- d) Se diagnostica una tendencia de visitación a las ASP baja en cuanto al total de turistas internacionales de Costa Rica (34% del total en el 2013) y siendo que estos pagan una tarifa mayor de entrada a las ASP, ello podría derivar en una pérdida relativa de ingresos.

⁹ Este punto se resalta en la Estrategia de Turismo Sostenible en las áreas Silvestres Protegidas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía, Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), p. 44



- e) En este punto se identifica debilidad financiera de las ASP al depender de los ingresos por entradas y al mostrarse concentración de visitas en pocas ASP (5 AC reciben más del 80 por ciento del total). Esto ya que la concentración implica el riesgo de superar el número máximo de la capacidad de carga de las ASP. A esto se suma la marcada estacionalidad de la visitación.
- f) Las ASP ofrecen pocos servicios productivos, incluso las más visitadas en el momento del diagnóstico. El énfasis de las ASP a nivel de servicios, personal, página web, promoción y otras actividades de atracción son más técnicas-ambientales y se carece del criterio experto turístico, de mercadeo, de diferenciación y de diversificación de productos. La promoción del destino Costa Rica que efectúa el ICT no se coordina con SINAC para efectos de las ASP.
- g) Se identifican restricciones en la regulación de las concesiones de servicios no esenciales de las ASP. Se plantea la necesidad de que el SINAC aumente la aplicación de la figura de la concesión para aumentar y mejorar los servicios no esenciales, ya que es la fuente primordial de ingresos en otros sistemas de “Parques Nacionales” como el caso de Canadá o Estados Unidos de América, que se consideran un buen modelo a seguir para las ASP en Costa Rica. El escaso uso de la figura de la concesión de los servicios no esenciales en las ASP parece deberse a las limitaciones de su régimen legal y a su aparente dificultad administrativa.
- h) Se identificó debilidad en la participación de los actores de las comunidades aledañas en la gestión del turismo sostenible en las ASP, lo que limita la distribución equitativa de los beneficios del turismo.
- i) Como respuesta a esas problemáticas la estrategia plantea objetivos, ejes y acciones concretas dirigidas a aumentar la competitividad de las ASP a nivel de su propuesta de inteligencia de mercado, atracción de visitantes y gestión para el turismo sostenible. También se establece la necesidad de lograr un mayor ingreso y sostenibilidad financiera para el SINAC y las ASP.
- j) En la estrategia se insiste en la necesidad de una mayor coordinación con el ICT a nivel de todos los ejes estratégicos.



- k) En los ejes estratégicos se define el eje de sostenibilidad, reconociendo la capacidad del turismo de generar efectos económicos, sociales y ambientales y plantea la necesidad de desarrollar y gestionar el turismo en las ASP a partir del Desarrollo Sostenible con Enfoque Eco-sistémico. Se rechaza la utilización degradante del medio natural ya que haría imposible el desarrollo futuro atentando contra la solidaridad intergeneracional.
 - l) Dentro de las acciones de los ejes de la Estrategia se definen las siguientes de interés en coordinación con el ICT y a nivel de turismo sostenible, patrimonio cultural y financiamiento:
 - i. Capacitación de funcionarios del SINAC en el diseño de la Certificación de Sostenibilidad Turística del Instituto Costarricense de Turismo para ASP y con base en los criterios del “Consejo Global de Turismo Sostenible” (GSTC®, por sus siglas en inglés)
 - ii. Coordinación con el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) para promover en las tiendas de las ASP, la venta de artesanías y productos locales con criterios de calidad y autenticidad, incluyendo la participación de grupos indígenas.
 - iii. Impulso del turismo académico, científico y de voluntariado.
 - iv. Coordinación para la mitigación del cambio climático para manejo del turismo en las ASP.
 - v. Integración de las comunidades del área de influencia de las ASP en su gestión sostenible.
3. Marco jurídico institucional del turismo.

El Instituto Costarricense de Turismo (ICT) fue creado como institución autónoma del Estado, por medio de los artículos 1 y 2 de su Ley Orgánica, Ley 1917 del 29 de julio de 1955, (en adelante, Ley 1917), en virtud de los cuales ejercerá su gestión administrativa y comercial: «(...) con absoluta independencia, guiándose exclusivamente por las decisiones de su Junta Directiva, que actuará conforme a su criterio, dentro de la Constitución, leyes y reglamentos pertinentes, y las normas comerciales de mayor conveniencia para el fomento del turismo hacia Costa Rica. (...)».

El límite a la autonomía del ICT lo da el principio de tutela administrativa del Poder Ejecutivo sobre las instituciones autónomas. Este principio implica que dichas instituciones están sujetas en general, a los criterios de planificación nacional establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo de cada Gobierno de Costa Rica. La base normativa específica de esta planificación, es la Ley de Planificación Nacional, Ley 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas, que faculta al sistema de planificación nacional, encabezado por el Ministerio de Planificación Nacional y



Política Económica, para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND). El PND es el instrumento que constituye el marco global orientador de los planes anuales operativos de las instituciones públicas, incluidos los de las instituciones autónomas como el ICT. Por ello, el PND está vinculado con la ejecución de los presupuestos públicos, ya que estos deben responder a los planes operativos institucionales anuales y sirve además de guía y marco de orientación para el conjunto de la acción pública. Este marco normativo actual en materia de planificación nacional es suficiente a nivel de Ley a fin de alcanzar la debida coordinación interinstitucional en pro del desarrollo del sector turístico y con respeto a las diferentes y específicas competencias legales de las instituciones descentralizadas como el ICT.

De acuerdo con la debida sujeción del ICT al sistema de planificación nacional y políticas generales del Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica (PND), la Junta Directiva del ICT ha emitido el actual Plan Nacional de Turismo 2022-2027 (en adelante PNDT-CR). Este es el conjunto de políticas y líneas estratégicas, armónicas con el marco orientador del PND, pero que, en lo específico, plasman la independencia y criterio técnico de la institución para la gestión planificada de sus acciones y proyectos. Ello en aras del cumplimiento de las funciones y finalidades en materia turística estipuladas en su Ley 1917 y la debida satisfacción del interés público inherente.

Por ello el PNDT-CR aprobado por la Junta Directiva del ICT, se define como el conjunto de políticas sectoriales, estrategias, objetivos y acciones para asegurar que la evolución futura de la actividad turística se apegue al posicionamiento de la “marca turística” del país y contribuya con las metas de desarrollo humano que el país se ha impuesto. Así el PNDT-CR es una suerte de hoja de ruta que cristaliza en sus postulados, tanto la armonía de la gestión del ICT con el sistema de planificación nacional como el ejercicio de su autonomía en materia turística y el cumplimiento de los objetivos de su Ley Orgánica. Lo anterior en estricto apego a los artículos 140. 8 (principio de tutela administrativa del Poder Ejecutivo) y 188 (principio de autonomía administrativa) de la Constitución Política de Costa Rica.

Los ingresos con los que cuenta el ICT como institución autónoma, son esencialmente impuestos con destino específico para financiar sus funciones orgánicas (artículo 46, Ley 1917) y para la promoción, el mercadeo, la planificación y el desarrollo sostenible de Costa Rica como destino turístico, que realiza el ICT. (Artículo 2 de la Ley de Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional, Ley 8694 del 11 de diciembre de 2008). El ICT recauda y administra por sí mismo estos impuestos.

La Ley 1917, Ley Orgánica del ICT, establece, además, claramente las funciones y competencias esenciales de la institución, a saber:



Artículo 1º.- Créase el Instituto Costarricense de Turismo, destinado a cumplir los fines que se señalan en la presente ley.

Artículo 4º.- La finalidad principal del Instituto será la de incrementar el turismo en el país:

- a) Fomentando el ingreso y la grata permanencia en el país de los visitantes extranjeros que busquen descanso, diversiones o entretenimiento;*
- b) Promoviendo la construcción y mantenimiento de lugares de habitación y recreo para uso de los turistas;*
- c) Realizando en el exterior la propaganda necesaria para dar a conocer el país, a fin de atraer el turismo; y*
- d) Promoviendo y vigilando la actividad privada de atención al turismo.*

Artículo 5.- El Instituto tendrá las siguientes funciones:

- a) Construir, arrendar y administrar hoteles y otras edificaciones, campos de deporte y entretenimiento adecuados al descanso y esparcimiento de los visitantes, así como vías de acceso a los mismos, siempre y cuando la iniciativa privada no actúe en forma satisfactoria. Para cumplir con lo anterior podrá, de ser necesario, concertar empréstitos públicos o privados, municipales o nacionales, y gestionar empréstitos extranjeros de acuerdo con la Constitución y las leyes;*
- b) Dirigir y efectuar en el exterior, por todos los medios adecuados, la propaganda necesaria para dar a conocer el país, con la finalidad de incrementar la afluencia de visitantes; contará con la colaboración de todas las Dependencias Gubernamentales, especialmente con las del Ministerio de Relaciones Exteriores, para lograr dicho propósito;*
- c) Promover y estimular cualesquiera actividades comerciales, industriales, de transporte, deportivas, artísticas o culturales, que traten de atraer el turismo, brindándole facilidades y distracciones o que den a conocer al país en sus diversos aspectos, especialmente el folklórico;*
- d) Operar los medios de transporte necesarios cuando se haga indispensable asumir tal actividad;*
- e) Proteger y dar a conocer construcciones o sitios de interés histórico, así como lugares de belleza natural o de importancia científica, conservándolos intactos y preservando en su propio ambiente la flora y la fauna autóctonas. El Instituto podrá adquirir o administrar las construcciones o extensiones de territorio necesarias para el cumplimiento de lo anterior;*
- f) Derogado*



g) Proteger por todos los medios a su alcance los intereses de los visitantes procurándoles una grata permanencia en el país; y

h) Asumir cualesquiera otras funciones que por ley se le encomienden.

i) Promover la responsabilidad social empresarial en la industria turística.

El Instituto debe acogerse en un todo a las disposiciones pertinentes, que dicten las Municipalidades del país o el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en tanto no se le exceptúe expresamente en esta ley o en otras posteriores.

j) Otorgar la declaratoria turística a las empresas y actividades turísticas. Los requisitos para el otorgamiento de esta declaratoria tomarán en cuenta las condiciones particulares de cada actividad turística y el objetivo prioritario de apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas.

El ICT definirá requisitos diferenciados para otorgar la declaratoria turística a las organizaciones dedicadas a actividades de turismo rural, de conformidad con la Ley 8724, Fomento del Turismo Rural Comunitario, de 17 de julio de 2009 y a las micro y pequeñas empresas dedicadas a actividades de ecoturismo, tales como hospedaje turístico, servicios de alimentación, actividades turísticas temáticas, agencias de viajes especializadas, cabotaje turístico de pequeña escala y pesca turística de pequeña escala, entre otras; en aras de promover la participación de los beneficios del desarrollo turístico sustentable para las comunidades y regiones del país con menores índices de desarrollo social. Deberán cumplirse los requerimientos para proteger la vida y la seguridad de las personas turistas.

k) Promover, en coordinación con el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (Inder), planes y programas para el desarrollo de actividades de ecoturismo y turismo rural en beneficio de las comunidades que habitan en las áreas colindantes y de influencia de las áreas silvestres protegidas.

En el tema que nos ocupa, la Ley 1917, asignó al Instituto Costarricense de Turismo como función proteger y dar a conocer construcciones o sitios de interés histórico, así como lugares de belleza natural o de importancia científica, conservándolos intactos y preservando en su propio ambiente la flora y la fauna autóctonas" (artículo 5, inciso e).

En cuanto a esta necesaria consideración de la protección del ambiente y patrimonio histórico cultural costarricense en la gestión institucional turística del ICT según su Ley Orgánica, la Procuraduría General de la República se pronunció en el Dictamen C-351-2006 del 31 de agosto del 2006 y en la Opinión Jurídica OJ-078-2008 del 9 de setiembre del 2008. Ese órgano asesor del Estado definió lo siguiente sobre la voluntad del legislador y los valores ambientales y del patrimonio histórico cultural que desde el origen del ICT, el ordenamiento procuró fueran protegidos desde el fomento y promoción de la actividad turística:



En su texto original, la Ley No. 1917 de 30 de julio de 1955, disponía en su artículo 6 –y en relación con los incisos e) y f) del numeral 5 de la Ley, del cual sólo el e) está hoy vigente-, la declaratoria de parque nacional de las zonas comprendidas en un radio de dos kilómetros alrededor de todos los cráteres de los volcanes del país. Además, en la exposición de motivos del proyecto de la Ley N° 1917, se presenta como unos de los objetivos de la normativa, atender la necesidad de mejorar las facilidades y servicios que se brindarían a los visitantes en sitios de atracción natural como los volcanes. (Expediente Legislativo núm. 944, 10 de febrero de 1955, p. 5, tal y como es citado en la OJ-078-2008).

Para la Procuraduría, tales funciones fueron otorgadas con el principal objetivo de aprovechar y preservar esas áreas de estratégico valor natural para la atracción del turismo, pero bajo el espíritu de «conservarles a las futuras generaciones, a modo de santuarios invulnerables, aquellos sitios de importancia histórica o científica, o lugares de extraordinaria belleza natural que se deslindarán para preservar en ellos, intactas, la flora y la fauna autóctonas, evitando su destrucción.» De hecho, a fin de asegurar esto último, la Ley previó el sometimiento de los visitantes a regulaciones para la conservación del paisaje y la flora y fauna nativas «procurando en todo caso conservar el ambiente y paisaje primitivo del lugar.»

Por su parte, el dictamen de la Procuraduría General de la República C-351-2006 del 31 de agosto del 2006, considera la función asignada al ICT en el actual inciso e) del artículo 5 de la Ley 1917, como una de las más claras expresiones normativas del paisaje como bien jurídico tutelado, bajo el principio de su excepcional valor escénico y su carácter de atributo medioambiental. Por ello considera este precepto normativo, como una visionaria instrumentalización del compromiso del derecho internacional ambiental contenido en el artículo 5, inciso 2 de la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (CITES), que fue ratificada por Costa Rica mediante la Ley 3763 del 19 de octubre de 1966, -mientras que la Ley 1917 es del año 1955 - y que reza:

«Artículo 5.

(...)

2) Los Gobiernos Contratantes convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos la adopción de leyes que aseguren la protección y conservación de los paisajes, las formaciones geológicas extraordinarias, y las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico».

Para hacernos una idea del carácter realmente novedoso y pionero para su tiempo de la protección del paisaje y de su valoración cultural y ecosistémica contenida en la función otorgada al ICT mediante el inciso e) del artículo 5 de la Ley 1917, tengamos en consideración que otra normalización del mismo principio ambiental



se encuentra en el artículo 71 de la Ley Orgánica del Ambiente, Ley 7554 del 4 de octubre de 1995. Sin embargo, esta última Ley fue publicada en el diario oficial La Gaceta 215 del 13 de noviembre de 1995, sea, más de cuarenta años después de la entrada en vigencia de la Ley 1917, que se publicó en el diario oficial La Gaceta 175 del 9 de agosto de 1955.

De igual forma, el contenido del expediente legislativo de la Ley 1917, que demuestra el espíritu de conservación para las futuras generaciones, de los lugares de extraordinaria belleza natural y de sus especies autóctonas en la función otorgada al ICT según el aún vigente inciso e) de su artículo 5, nos permite afirmar que en una expresión normativa visionaria para su tiempo, el accionar del ICT en pro de la actividad turística nacional, fue concebido en su ley orgánica bajo el moderno concepto de desarrollo sostenible. Recordemos que este término fue empleado por primera vez en el “Informe de Brundtland”, denominado “Nuestro Futuro Común” de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, emitido hasta el año 1987 y fue incorporado en las decisiones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, hasta junio del año 1992.

De lo anterior se concluye que:

- a) La Ley Orgánica del ICT, Ley 1917, ya desde el año 1955 y en forma visionaria y pionera, estableció como valores jurídicos superiores: la protección y conservación de los atributos medioambientales y del patrimonio histórico cultural del país, la internalización de las externalidades socio ambientales y la sostenibilidad como eje de la gestión del desarrollo turístico nacional a cargo del ICT.
- b) Para ello, la Ley 1917, sin perder de vista el objetivo de su aprovechamiento como atracción turística, atribuye un valor estratégico a «aquellos sitios de importancia histórica o científica, o lugares de extraordinaria belleza natural que se deslindarán para preservar en ellos, intactas, la flora y la fauna autóctonas, evitando su destrucción», por lo cual deberán conservarse para las futuras generaciones.

El ICT ejecuta además las siguientes funciones con respecto a planificación y gestión del espacio turístico del país para su desarrollo turístico sostenible, con base en leyes especiales:

1. Superior y general vigilancia de la zona marítima terrestre lo cual resulta en la emisión de políticas generales y estándares relacionados con la planificación de los usos de la tierra en esa área de relevancia ecosistémica y en la cual la actividad o uso prioritario es el turismo en las zonas que el ICT declare de aptitud turística.



Las principales leyes y reglamentos aplicables en la zona marítima terrestre (ZMT por sus siglas en español) son:

- a) Ley 6043 de 1977 y sus reformas (Ley sobre la zona marítimo terrestre)
- b) Decreto 7841-P de 1977 y sus reformas (Reglamento de la Ley sobre la zona marítima terrestre)

2. Emisión de políticas generales, y estándares de planificación y manejo del “Proyecto Golfo de Papagayo” por medio de su ley y reglamentos, incluyendo su Plan Maestro de Desarrollo, que tienen como objetivo alcanzar la más óptima utilización de las tierras destinadas al Proyecto con la intención de convertirlo en un modelo turístico mundial de desarrollo turístico sostenible. Las principales regulaciones aplicables al “Proyecto Golfo de Papagayo” son:

- a) Ley 6758 de 1982 (Ley que Regula la Ejecución del Proyecto Turístico de Papagayo)
- b) Decreto 25439-MP-TUR de 1996 y sus reformas (Reglamento a la Ley para el Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo)

3. Definición y aplicación de regulaciones y términos técnicos de referencia para la construcción, manejo y explotación de marinas y atracaderos turísticos, para resolver sobre su viabilidad técnica, ejecutar su vigilancia y control, fiscalizando en forma permanente sus facilidades y servicios relacionados. Lo anterior por medio de la “Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos” (CIMAT por sus siglas en español), órgano de desconcentración máxima adscrito al ICT. La CIMAT es por mandato de Ley, el órgano técnico especializado en el desarrollo y la operación de marinas y atracaderos turísticos en el país. La viabilidad técnica de las marinas y atracaderos turísticos, la cual es extendida por CIMAT, incluye la verificación del cumplimiento previo de los requisitos ambientales establecidos en los criterios técnicos de la Evaluación de Impacto Ambiental efectuada por la Secretaría Técnica Ambiental de Costa Rica (SETENA), en la forma de la “Viabilidad Ambiental”. Las principales regulaciones aplicables en la materia de marinas y atracaderos turísticos son:

- a) Ley 7744 de 1997 y sus reformas (Ley de Concesión y Operación de marinas y atracaderos turísticos)
- b) Decreto 38171 de 2013 y sus reformas (Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos)



II. El Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Costa Rica

Costa Rica tiene una política clara y oficial de lograr el desarrollo sostenible del país por medio del turismo sostenible. Esta política ha sido emitida por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) en el documento “Plan Nacional de Desarrollo Turístico” en el cual el objetivo del desarrollo turístico sostenible debe ser obtenido mediante el respeto y la conservación del legado natural y cultural del país y la protección de su medio ambiente como un ecosistema integral.

Estos principios de sostenibilidad se refieren a los aspectos ambiental, económico y sociocultural del desarrollo turístico; debiéndose establecer un equilibrio adecuado entre esas tres dimensiones para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

Como resultado, la política para el desarrollo turístico sostenible en Costa Rica tiene el objetivo de cumplir con las expectativas de sus turistas de acuerdo con la diferenciación de Costa Rica como un destino turístico de alta calidad, de experiencias naturales y auténticas, pero también tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y proteger su cultura.

Es importante aclarar que el Plan Nacional de Desarrollo Turístico 2022-2027 (PNDT-CR) aprobado por la Junta Directiva del ICT y su última actualización al 2023, plasma la misión y visión de la gestión del sector en política pública de Costa Rica y en el mismo se realiza un abordaje del modelo de desarrollo turístico que busca contribuir con los objetivos del desarrollo sostenible del milenio declarados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En particular y según el PNDT-CR, el desarrollo de la dinámica turística sigue un fenómeno de mercado donde los perfiles de la demanda que han seleccionado la imagen y producto Costa Rica, dan preferencia a espacios con agrupación de facilidades patrimoniales (naturales y culturales) que garantizan su disfrute seguro, vivencial y organizado de su tiempo de recreación. Por ello, el PNDT-CR define 33 Centros de Desarrollo Turístico que según el sector cumplen con tales características y en los cuales el ICT desarrolla prioritariamente programas de gestión integral de destinos, capacitación organizacional, asesoría en programas de sostenibilidad, apoyo a emprendimiento y gestión de innovación.

En lo que interesa al eje de este trabajo tenemos las siguientes estrategias y acciones del PNDT-CR dirigidas al aprovechamiento sostenible de las áreas protegidas públicas y privadas y la protección del patrimonio cultural e histórico del país.

1. Se plantea la planificación del espacio turístico y cultural en la gestión de destinos turísticos y la generación de información turística y cultural de alto valor.



Esto garantizando la protección y conservación de los ecosistemas y la riqueza y los valores culturales de las comunidades receptoras.

2. Se propone el impulso al uso y gestión sostenible de áreas silvestres protegidas que permitan generar sinergias entre los sectores de turismo y la conservación como elemento importante para la competitividad y fortalecimiento de ambos sectores. En este punto se identifican como acciones clave: el mejoramiento del equipamiento y la infraestructura de las ASP, el desarrollo de nuevas opciones para el crecimiento y diversificación de productos turísticos en Parques Nacionales, Áreas Protegidas públicas y privadas y la vinculación de las ASP con comunidades locales por medio del turismo.

3. Debe promoverse la autenticidad de las experiencias turísticas, que permita al turista conocer el ser costarricense, disfrutar y compartir momentos especiales durante su estancia. Además, que conozca nuestras tradiciones y costumbres, de las diversas regiones del país y nuestras bellezas naturales. Se propone una experiencia turística inmersiva en la que opere una transformación positiva por parte del visitante.

4. Dentro de los objetivos específicos del PNDDT-CR, está el promover una actividad turística resiliente que aproveche de manera sostenible el patrimonio turístico y cultural. La meta específica de este objetivo es contar al 2027 con "planes de gestión de destinos turísticos" que integran desarrollo turístico local, producción sostenible y medidas para combatir el cambio climático y sus efectos, en el 100% de los Centros de Desarrollo Turístico del país.

5. En la estrategia de turismo nacional se plantea potenciar la gastronomía tradicional, así como la de innovación con identidad cultural y la gastronomía saludable y balanceada.

III. Iniciativas institucionales de turismo sostenible relevantes para la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico cultural en Costa Rica.

1. La Certificación de Sostenibilidad Turística: herramienta de promoción del turismo sostenible y su papel en la protección del patrimonio turístico cultural

Según el PNDDT-CR, la Certificación para la Sostenibilidad Turística (CST) procura fortalecer la actividad turística sostenible en Costa Rica mediante la aplicación del Estándar CST como herramienta técnica de evaluación. Con ella las empresas y organizaciones refuerzan el desarrollo social, cultural, ambiental y económico en los destinos turísticos. La CST es el reconocimiento a la gestión de las empresas y organizaciones que trabajan activamente para adaptar sus modelos de negocios y



desarrollar una gestión integral sostenible en su operación, según sea su actividad. La CST, una vez otorgada tiene una validez de dos años renovables, es voluntaria y gratuita.

El Consejo Global de Turismo Sostenible (GSTC®, por sus siglas en inglés) ha reconocido a la CST, lo que la ha ubicado en el mismo nivel que las normas de sostenibilidad más importantes del mundo.¹⁰

Según la página electrónica del Programa CST¹¹, el impacto de la certificación atiende los siguientes indicadores:

Para el desarrollo sostenible en general

Trabajar el ICT en conjunto con las empresas comprometidas con la Sostenibilidad Turística para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Objetivos Mundiales) que son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta, garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad e incluyen esferas como el cambio climático, desigualdad económica y la innovación, el consumo responsable y la interrelación entre estos aspectos que van en beneficio de las personas y el planeta.

Para el sector turístico nacional

A nivel del país, el CST representa una marca que ha permitido a Costa Rica diferenciarse como destino, al ofrecer un producto turístico con una connotación de sostenibilidad. Aspecto éste, que ha incidido no solo en las políticas de mercadeo que lleva a cabo el país, sino también en los controles para eliminar la práctica de algunas empresas que operan abusando del concepto "eco", "*green*" o "sostenible". La Certificación para la Sostenibilidad Turística, conocida como CST, fue reconocida por la entonces Organización Mundial de Turismo (hoy ONU Turismo), como uno de los programas que logró modificar la forma de hacer turismo hacia el ideal común del desarrollo sostenible.

Para el empresario turístico

El programa significa la posibilidad de contar con un elemento de competitividad basado en una forma de diferenciación de su producto. Aspecto que es plenamente reforzado e impulsado por el ICT en las campañas de promoción turística, nacionales e internacionales como incentivo al esfuerzo empresarial. Por otro lado, CST incentiva el manejo adecuado en el uso de recursos en la empresa promoviendo su ahorro y utilización eficiente, lo que tendrá un impacto positivo sobre la relación costo-beneficio de la empresa. Por ejemplo, la utilización de tecnologías para el ahorro energético ofrece oportunidades para evitar el uso

¹⁰ Ver reconocimiento del CST en GSTC para hoteles [aquí](#). El GSTC reconoce además al CST para operadores turísticos, [ver aquí](#)

¹¹ Sitio electrónico del programa CST, [disponible aquí](#)



intensivo del recurso sin detrimento en la calidad del servicio, a la vez, busca una reducción significativa sobre la facturación en los recursos.

Para el turista

El turista que seleccione una empresa turística que cuente con CST podrá estar seguro de que en ésta realizan acciones en todos los procesos de la gestión sostenible, con el fin de evitar impactos negativos en el ambiente, cultura y sociedad.

Para otros sectores productivos

El CST es un estándar que abre oportunidades para el desarrollo de empresas proveedoras de bienes y servicios con una orientación sostenible. La necesidad por utilizar productos biodegradables, reciclables, reutilizables, naturales, dispositivos eficientes para el ahorro de energía y agua, manejo de desechos, información y otros, es el detonante que abre las puertas para un nuevo mercado de productos ambiental y socialmente amigables, capaz de suplir a mediano plazo a otros sectores de la economía, generando una sinergia y un balance positivo global en términos de sostenibilidad.

A nivel normativo, la CST está regulada en el Reglamento del Programa de Sostenibilidad Turística, Decreto Ejecutivo 41415-MINAE-MCJ- MEIC-TUR del 17 de setiembre del 2018, en los siguientes términos:

- a) El fin de la CST según su artículo 1 es galardonar empresas u organizaciones turísticas, según el grado en que su operación responda a un modelo de sostenibilidad. Para esto se dispondrá de una herramienta técnica conocida como "Estándar", integrada por un sistema de evaluación en línea, una guía para la implementación del Estándar CST, mecanismos de verificación y una estructura organizacional alineada a requisitos internacionales (Esta alineación se realizó con base en los Criterios Globales de Sostenibilidad del CGTS como indica su artículo 4).
- b) El artículo 4 establece los siguientes fines del Programa CST:
 - 1. Ser el instrumento a través del cual Costa Rica logra diferenciarse en el mundo como destino turístico sostenible.
 - 2. Brindar información confiable sobre las empresas u organizaciones turísticas certificadas.
 - 3. Establecer la sostenibilidad como un elemento de competitividad dentro de las empresas u organizaciones turísticas que conforman el sector turístico a nivel nacional.



4. Ser un Programa innovador, eficiente y actualizado que incorpore adelantos tecnológicos acordes a las necesidades y que aporte un valor agregado de alto impacto al mercado turístico.
5. Que el estándar CST cumpla con los criterios del Sistema de Turismo Responsable de la Organización Mundial de Turismo y los Objetivos Globales para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), según lo incluido en el Anexo 4 del reglamento.

c) La organización institucional del Programa del CST tiene los siguientes ámbitos y responsables:

1. Ámbito de Auditores del CST: A cargo de la Unidad Técnica del CST que organizará y supervisará todo lo concerniente al funcionamiento de los Auditores Líderes, quienes auditarán a los solicitantes del CST.
2. Ámbito de Promoción y Mercadeo del CST: A cargo de la Subgerencia y Dirección de Mercadeo del ICT.
3. Ámbito de Capacitación Técnica CST: A cargo de la Unidad de Capacitación del CST, que brindará talleres, asesorías, cursos, entrenamientos y actualización de contenidos sobre los temas que abarca el CST.

d) La Junta Directiva del ICT tiene como funciones:

1. Aprobar el Estándar CST y sus eventuales reformas y actualizaciones.
2. Dictar y promulgar las reglamentaciones internas que sean necesarias para la implementación y funcionamiento del programa CST.

e) El artículo 10 del Reglamento crea la Comisión Técnica de Verificación del CST (CTV-CST) como un órgano adscrito y con sede en el ICT, el cual pondrá a su disposición los recursos económicos, técnicos y humanos, necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones. La (CTV-CST) está integrada como sigue:

1. Un representante del ICT, nombrado por acto administrativo de su Gerencia General, representante que presidirá la CTV-CST y tendrá voto de calidad en caso de empate.
2. Un representante del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), nombrado por acto administrativo de su ministro.
3. Un representante del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), nombrado por acto administrativo de su ministro.
4. Un representante designado en forma conjunta y por acuerdo de las Juntas Directivas de la Cámara Nacional de Turismo (CANATUR) y de la Cámara Nacional de Ecoturismo y Turismo Sostenible (CANAECO).



5. Un representante designado en forma conjunta y por nombramiento de los rectores de la Universidad de Costa Rica (UCR) y del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).
 6. Un representante designado en forma conjunta por nombramiento de la Dirección General del Instituto Nacional de Biodiversidad (INBIO) y de la Dirección Regional de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- f) Las funciones de la (CTV-CST) son:
1. Galardonar a las empresas u organizaciones turísticas con el CST.
 2. Suspender y revocar el CST en los casos señalados en el artículo 23.
 3. Proponer a la Junta Directiva del ICT, la realización de convenios con organizaciones nacionales e internacionales legalmente constituidas en materias afines al programa CST.
 4. Velar por la correcta aplicación del otorgamiento del CST.

La CTV-CST es un claro ejemplo de un órgano de coordinación interinstitucional que integra en forma exitosa, sectores clave con variadas competencias y ejes de gestión: ambiente, cultura, educación, sector privado turístico, organizaciones no gubernamentales e investigación científica. Es la armonización de esta diversidad de actores y criterios expertos en el programa del CST la que logra potenciar el turismo sostenible como elemento diferenciador de la marca país Costa Rica.

Producto de esta sinergia y visión integradora es que la CST tiene en aplicación bajo su estándar CST 2.0 la categoría de “Áreas Protegidas (Públicas y Privadas)”.

Recordemos que esto se consideró como una de las acciones clave de la “Estrategia de Turismo Sostenible en las Áreas Silvestres Protegidas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación” para mejorar la gestión y competitividad de las ASP.

Además, a efectos de la protección del patrimonio cultural bajo la sombrilla de la Sostenibilidad, la CST en su Estándar CST2.0, contiene el Ámbito 2: “Impacto social, económico y cultural” de las empresas y organizaciones aspirantes y cuyos criterios e indicadores a cumplir se transcriben a continuación:

ÁMBITO 2: IMPACTO SOCIAL, ECONÓMICO Y CULTURAL

Criterio 2.1 – Crecimiento socio-económico:

La organización apoya la erradicación de la pobreza, promoviendo el comercio local justo, incentivando la iniciativa empresarial.



Indicador 2.1.1. Fomentar encadenamientos productivos: Obligatorio: La organización utiliza y consume bienes y servicios producidos a nivel local o nacional, salvo que no exista una opción viable para la organización. Mejora y continuidad: La organización apoya o tiene relación comercial permanente con organizaciones locales, que promueven equidad social y enfoque de género. Impacto externo: La organización apoya o tiene relación comercial permanente con organizaciones locales, que promueven equidad social y enfoque de género, productos y servicios que se basan en el uso sostenible de la biodiversidad y que toman en cuenta la historia y la cultura del área.

Indicador 2.1.2. Fomentar actividades socio-productivas sostenibles. Obligatorio: La organización favorece y promueve actividades socio-productivas que incorporen prácticas sostenibles. Mejora y continuidad: La organización evidencia el consumo de bienes y servicios generados por actividades socio-productivas que incorporen prácticas sostenibles, de comercio justo o estén certificadas. Impacto externo: La organización capacita a empresas locales y apoya a las mismas en la implementación de actividades socio-productivas sostenibles.

Criterio 2.2. Acceso a servicios básicos La operación de la organización no afecta el acceso de las comunidades a servicios básicos.

Indicador 2.2.1 – Provisión de Servicios Obligatorio: La organización o sus políticas no ponen en peligro la provisión de servicios básicos a las comunidades vecinas tales como agua, energía o saneamiento.

Indicador 2.2.2 – Acceso Obligatorio: La organización o sus políticas no afectan adversamente el acceso local a formas de ganar la vida, incluyendo el uso de recursos en tierra o acuáticos, servidumbres de paso, transporte y vivienda. Impacto externo: La organización promueve el acceso a recursos básicos y de calidad para todos los habitantes de la zona.

Criterio 2.3. Desarrollo Comunitario. La organización apoya iniciativas y programas a favor del desarrollo comunitario social, incluyendo infraestructura, educación, capacitación, salud y saneamiento, ambiente y cambio climático.

Indicador 2.3.1 Apoyo a programas de desarrollo comunitario Obligatorio: La organización brinda ayuda a programas de desarrollo comunitario vía uso de sus facilidades, financiamiento, capacitación o voluntariado, bajo previa solicitud. Mejora y continuidad: La organización participa activamente con previa solicitud en los programas de desarrollo comunitario y motiva a los colaboradores y clientes a participar. Impacto externo: La organización trabaja



en forma conjunta con la comunidad para desarrollar programas que generen un impacto positivo a nivel de destino.

Indicador 2.3.2 Apoyo al turismo comunitario Obligatorio: Se impulsa el turismo comunitario a través de la promoción o comercialización de sus servicios, capacitaciones u otros. Mejora y continuidad: Se incentiva a actores internos y externos que promueven y comercializan el turismo comunitario. Impacto externo: Se apoya el desarrollo de turismo comunitario a nivel de destino.

Criterio 2.5. Equidad de género y empoderamiento de mujeres y niñas. La organización promueve la equidad de género y los derechos de la niñez y de los adolescentes.

Indicador 2.5.1 Equidad y Empoderamiento Obligatorio: La organización promueve la equidad de género en sus operaciones, ofreciendo oportunidades equitativas de trabajo, desarrollo y capacitación. Impacto externo: La organización crea programas de promoción de equidad de género y oportunidades para la mujer, en particular para mujeres emprendedoras.

Criterio 2.6. Patrimonio cultural. La organización ayuda a proteger las propiedades y sitios locales que son histórica, arqueológica, cultural o espiritualmente importantes, y no impide el acceso de los residentes locales a ellos.

Indicador 2.6.1. Visita a sitios culturales. Obligatorio: La organización facilita e incentiva la visita a sitios culturales, territorios indígenas y comunidades campesinas que generen beneficios económicos, educación e intercambio cultural, previa consulta y consentimiento de las autoridades indígenas locales. Mejora y continuidad: La organización da seguimiento a los impactos sobre sitios culturales y territorios indígenas y comunidades campesinas para evaluar los beneficios o impactos negativos ocasionados por su actividad. Impacto Externo: La organización, previa consulta y aprobación, apoya programas que benefician los sitios culturales o lleven beneficios a territorios indígenas.

Indicador 2.6. 2. Cultura local. Obligatorio: La organización cuenta con un inventario de atractivos, actividades y elementos culturales, e integra elementos culturales en sus productos o servicios. Mejora y continuidad: La organización promociona e incentiva actividades artístico culturales, en donde las organizaciones comunales, grupos de artesanos / pintores / grupos folklóricos escultores o artistas en general, o bien empresas locales, puedan expresar, sus proyectos e iniciativas Impacto Externo: La organización brinda capacitación y patrocina programas locales o nacionales de rescate y promoción de actividades culturales



Criterio 2. 7. Comercialización de artefactos autóctonos. La organización no comercializa o exhibe artefactos históricos y arqueológicos, excepto cuando sea permitido por la legislación.

Indicador 2.7.1 Compra y uso Obligatorio: La organización implementa medidas para evitar la compra, la venta o el uso de artefactos históricos y arqueológicos. Mejora y Continuidad: La organización sensibiliza a colaboradores, clientes y proveedores sobre la compra, la venta o el uso de artefactos históricos y arqueológicos. Impacto Externo: La organización apoya y promueve campañas de concientización, así como programas de acción para evitar la compra, venta o uso de artefactos históricos y arqueológicos.

Criterio 2. 8. Incorporación de la cultura local. La organización valora e incorpora elementos auténticos de la cultura local tradicional y contemporánea en sus operaciones, diseño, decoración, gastronomía o tiendas, respetando al mismo tiempo los derechos de propiedad intelectual de las comunidades locales.

Indicador 2.8.1 Incorporación de la cultura local. Obligatorio: En la decoración de las instalaciones, se utilizan artesanías u otro tipo de manifestaciones artísticas nacionales producidas con materiales que no estén vedados por ley y que tengan verificación de origen. Mejora y continuidad: La organización brinda programas de capacitación y concientización para colaboradores y proveedores sobre el uso de artesanías, manifestaciones y expresiones artísticas nacionales. Impacto externo: La organización promueve y apoya a emprendedores locales que incorporan elementos de la cultura local en sus productos o servicios. (La letra resaltada es del original)

Es claro que el programa CST, bajo los parámetros apuntados, garantiza como herramienta de certificación la gestión turística sostenible de sus galardonados. Esto integrando en forma efectiva ambiente, desarrollo local y protección del patrimonio histórico y cultural de las comunidades en el modelo turístico de Costa Rica.

2. El turismo rural comunitario: una oportunidad desde el seno de las familias y comunidades campesinas.

La Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario (TRC), Ley 8724 del 17 de julio del 2009 y sus reformas, establece un régimen de reconocimiento y



conceptualización de dicha actividad junto con beneficios e incentivos para su desarrollo.

El ICT antes de la Ley 8724, en el Plan Nacional de Turismo 2002-2012, consideró al Turismo Rural Comunitario (TRC) como uno de sus instrumentos indispensables en pro de un turismo sostenible, al ser una etapa avanzada del ecoturismo en términos socioeconómicos. El TRC según dicho Plan, complementaba y diversificaba los ingresos de las familias campesinas, combatiendo el aislamiento económico, desarrollando la capacidad empresarial, contribuyendo a frenar la migración rural, permitiendo valorar y recuperar la cultura local y estimulando el desarrollo de infraestructura en zonas rurales.

Dentro de las competencias asignadas al Instituto Costarricense de Turismo por la Ley 8724 está la de cumplir con los objetivos para tal actividad plasmados en sus artículos 1 y 2: el fomento de la actividad turística de tipo rural comunitario, (TRC), por medio del impulso de empresas de base familiar y comunitaria, con el fin de que las personas habitantes de las comunidades rurales procuren la gestión de su propio desarrollo, incluido el manejo de destinos turísticos locales y de que participen en la planificación y el aprovechamiento de los recursos naturales de su entorno de manera sostenible, de forma que les permita una mejor condición de vida.

El artículo 6 de la Ley 8724, define, además, estas competencias específicas para el ICT a nivel de la actividad del TRC:

- a) Otorgar la declaratoria y el contrato turístico (regímenes voluntarios de categorización e incentivos fiscales que ejecuta el ICT) a las agrupaciones de TRC que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4 de la Ley, que se refiere a las modalidades de actividades del TRC.
- b) Regular, tramitar y resolver el reconocimiento por parte del ICT de las agrupaciones que realicen actividades de TRC, conforme al Plan nacional de desarrollo turístico.
- c) Incorporar, dentro de sus planes de desarrollo turístico y los planes anuales operativos, programas específicos que garanticen el fomento y la promoción del TRC.
- d) Destinar los recursos humanos, técnicos y económicos necesarios para la ejecución de las políticas que fomenten y promuevan el TRC.
- e) Promover, frente a otras entidades del Estado y los gobiernos locales, el desarrollo de obras y servicios que requiere la actividad.
- f) Impulsar a nivel nacional e internacional la actividad del TRC, tanto en las campañas que lleva a cabo el ICT como en la divulgación permanente que realiza.
- g) Coordinar el asesoramiento y la capacitación de las acciones formativas para el fomento y el desarrollo de la actividad del TRC.



- h) Promover, en conjunto con otras instituciones públicas, el desarrollo de programas de capacitación específicos para las agrupaciones del TRC.
- i) Promover, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), la implementación de contratos por pago de servicios ambientales en terrenos dedicados al TRC.
- j) Fomentar, en coordinación con el Ministerio de Salud, la gestión integral de residuos en el TRC.
- k) Desarrollar campañas publicitarias para informar, tanto a nivel nacional como internacional, las actividades que desarrolla el TRC.
- l) Garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

El artículo 4, define las siguientes como las actividades que reconoce como de TRC siempre y cuando las desarrollen empresas de base familiar y comunitaria, conformadas según la Ley de asociaciones, Ley 218, y la Ley de asociaciones cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, Ley 4179, de Costa Rica:

- a) Posadas de turismo rural: tipo de establecimiento que ofrece servicios de hospedaje sin mínimo de habitaciones, las cuales deberán ser dotadas de baño privado, enfocadas en compartir las vivencias y costumbres de las familias que habitan en un entorno rural y que se encuentre localizado en dicho entorno, definido por el ICT. Estos establecimientos podrán ofrecer los servicios de alimentación.
- b) Agencias de viaje especializadas en turismo rural comunitario: establecimientos ubicados en la zona rural que ofrecen un destino turístico local.
- c) Actividades temáticas especializadas en turismo rural: establecimientos o actividades, incluyendo tour operadoras, dedicadas a ofrecer a las personas servicios turísticos y experiencias vivenciales del entorno rural, tales como manifestaciones históricas, patrimonio cultural material o inmaterial, áreas naturales, apreciación y conservación de la biodiversidad in situ y ex situ, deporte de aventura, actividades de agroturismo, parques temáticos y recreativos, entre otras vinculadas a las costumbres y tradiciones de las comunidades rurales y costeras.
- d) Servicios de alimentos y bebidas: restaurantes rurales, fondas, sodas de comidas locales y servicios de comidas criollas a domicilio.
- e) Cabotaje turístico de pequeña escala: actividad de transporte acuático de turistas en embarcaciones pequeñas que cumplen los requisitos de seguridad establecidos por la Dirección de Transporte Marítimo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con la finalidad de dar a conocer y disfrutar los atractivos turísticos naturales y culturales del entorno rural, sin sujeción a un horario preestablecido.



f) Pesca turística de pequeña escala: actividad turística realizada en embarcaciones pequeñas o de pesca artesanal, que consiste en el transporte y guía de turistas para la práctica de la pesca deportiva en aguas marinas o continentales, y la apreciación de las costumbres de las comunidades rurales y costeras dedicadas a la pesca. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias establecidas en la legislación vigente a favor del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA).

Como se aprecia, las actividades del TRC reconocidas en la Ley 8724 integran la promoción del turismo sostenible en el entorno rural, la protección de la identidad cultural de sus comunidades además de la protección y conservación de su patrimonio cultural material o inmaterial.

3. Gestión integral de destinos: las comunidades planifican su futuro por medio del turismo.

A través del Programa Gestión Integral de Destinos Turísticos (GID), desde el año 2018, el ICT ha planteado un modelo de desarrollo turístico, basándose en la sostenibilidad, inclusión e innovación. Este programa posee apoyo del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) y se encuentra enfocado en trabajar en los Centros de Desarrollo Turísticos definidos por el PNDT-CR, uniendo las fuerzas locales que existen en cada uno de ellos, desde Cámaras de Turismo, Asociaciones de Desarrollo, Organizaciones locales entre otras, Municipalidades y empresarios turísticos en general.

Bajo esta estructura de apoyo se plantea una dinámica en la que se visualiza el futuro deseado que se construye desde lo local, se identifican las apuestas y factores claves de éxito que ese destino debe cumplir obligatoriamente para alcanzar su visión de futuro por medio del turismo. Esto incluye la conformación de las estrategias para desarrollar la visión que se ha planteado y finalmente se proponen al menos tres proyectos de inversión, con un seguimiento desde el ICT y bajo el desarrollo y ejecución a cargo de las contrapartes locales.

IV. El caso del Parque Nacional Isla San Lucas: conciliación a nivel constitucional del derecho al ambiente, la protección del patrimonio histórico cultural, el interés local y el desarrollo turístico sostenible

En este apartado, se analizará la Resolución 12817- 2023 de las 14 horas con cuarenta minutos del 31 de mayo del 2023, emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (en adelante la Resolución), que atendió



la acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra de la Ley de Creación del Parque Nacional Isla San Lucas, Ley 9892 de 24 de agosto de 2020.

En este análisis identificaremos: los antecedentes del caso, el conflicto que éste planteó entre el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho fundamental a la protección del patrimonio histórico cultural, el derecho al desarrollo de las comunidades locales y el desarrollo turístico sostenible. Además, cómo la Sala Constitucional (en adelante la Sala) concilió ese choque en la Resolución.

Con base en la misma Resolución se identificarán, además, las normas y principios constitucionales relevantes en la materia de ambiente, protección del patrimonio turístico sostenible aplicables en Costa Rica y cómo esta genera una interpretación novedosa a nivel de gestión de áreas protegidas en el caso excepcional del Parque Nacional Isla San Lucas (en adelante PNISL).

1. Antecedentes del caso: la Isla de los Hombres Solos

Para estos antecedentes, tal y como lo realiza la Resolución, se describirá la situación previa de la Isla San Lucas con base en lo acreditado en el expediente de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, expediente número 21-005756-0007-CO, lo que incluye referencias al expediente legislativo 21.287, que dio origen a la Ley 9892.

a) La isla del hoy Parque Nacional Isla San Lucas (PNISL), estuvo ocupada en tiempos prehispánicos por aborígenes y fue objeto de la conquista española en 1529, producto de la cual se le denominó Isla San Lucas.

b) En 1873, bajo el gobierno del General Tomás Guardia, el Estado de Costa Rica decidió dedicar la isla San Lucas, (en adelante la Isla), a un presidio.

c) En 1930 se construyeron en la Isla el conjunto de edificios patrimoniales: el edificio administrativo principal que llamaron comisaría, y el conjunto de edificaciones dedicadas a servir como cárcel.

d) En 1961 se da un giro al presidio en la isla con la constitución de una colonia penal. A través del Ministerio de Justicia, el Estado procuró darle una mejor calidad de vida a los privados en libertad. Éstos podían habitar una serie de pequeñas casas en las que podían recibir visita conyugal y se permitía el acceso de turismo que compartía con ellos. Hubo desarrollo comercial y actividades de ganadería, aves de corral y agricultura, con lo cual los internos de la isla, podían cultivar y vender su producto a los vecinos del Golfo de Nicoya que la visitaban.



e) En 1963, se publica la novela “La Isla de los Hombres Solos”, escrita por el escritor costarricense José León Sánchez considerado como uno de los autores más destacados y exitosos en la literatura costarricense y que narra en su obra su experiencia como presidiario en la isla, denunciando los tratos y condiciones inhumanos de los privados de libertad en ella, especialmente durante el período previo a la colonia agrícola penal. Esta obra es emblemática en la historia costarricense y tuvo gran impacto nacional y latinoamericano.

f) La Ley 5469 del 25 de abril de 1974, trasladó la isla a la Municipalidad de Puntarenas con el propósito de destinarla para centro turístico para lo cual se le autorizó a contratar las obras de infraestructura necesarias, incluyendo hoteles y todo tipo de actividad propia de una explotación turística bien organizada. Esta Ley le dio al Instituto Costarricense de Turismo la obligación de estudiar técnicamente el territorio de la isla y su litoral y elaborar su planeamiento del Desarrollo Turístico que la Municipalidad quedaría obligada a respetar y a ejecutar. Es necesario apuntar que, ese desarrollo hotelero nunca se dio, ya que la Ley mediante transitorio dispuso que el traslado al municipio se daría cuando el Centro Penal se trasladara a otro sitio dando para ello dos años. Sin embargo, no es sino hasta el año de 1991 que el Centro Penal de la isla, cierra sus operaciones.

g) Posteriormente, la Ley 6043 del 2 de marzo de 1977, denominada “Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre”, reguló que la referida isla «conservará su situación jurídica actual bajo la administración de la Municipalidad de Puntarenas».

h) El Decreto Ejecutivo 24520 del 27 de julio de 1995 declaró de interés histórico arquitectónico las edificaciones del Presidio de San Lucas.

i) Mediante el Decreto Ejecutivo 29277-MINAE del 11 de enero de 2001, el MINAE creó el Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas de naturaleza estatal. Para ese entonces la isla estaba en estado crítico, sin mayores funciones. Este Decreto consideró para su declaratoria los rasgos culturales importantes de la isla, sí como sus recursos biológicos asociados tanto al área insular como la zona marino costera que demandan protección, dada la pérdida de ecosistemas de humedales en el Golfo de Nicoya por sobreexplotación de recursos marinos y otras intervenciones humanas.

j) Por su parte el Decreto Ejecutivo 30714-C del 13 de agosto del 2002, incorporó las edificaciones de la isla al patrimonio histórico arquitectónico de Costa Rica. Para ello consideró:

- 1º- Que en la Isla de San Lucas se registra evidencia de la ocupación prehispánica del período Sapoá-Ometepe (800-1500 d. C) y edificaciones que testimonian su uso como centro penal de la década de los años 1930, lo cual le



confiere la denominación de Sitio Histórico Isla de San Lucas. 2º- Que los sitios arqueológicos ubicados en la Isla, reflejan el conocimiento de la navegación, extracción y uso de recursos ligados a ambientes marinos y costeros. 3º- Que existen pocos sitios arqueológicos en las islas del Golfo de Nicoya, y al ser éstos no renovables y finitos, deben ser protegidos. 4º- Que el antiguo penal es un conjunto arquitectónico caracterizado por una estructura física, reconocible como representativa de la realidad histórica social de los años 1930 1940. 5º- Que en el conjunto arquitectónico de la Isla se empleó la técnica del concreto armado y la influencia racionalista en un ámbito cultural de marcada influencia historicista. 6º -Que es deber del Estado salvaguardar el Patrimonio Cultural del país.

h) El decreto ejecutivo 33327, del 30 de agosto de 2006, rectificó, delimitó y amplió los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas, propiedad Estatal. Generó además requisitos a cumplir para construir, atracaderos, muelles, centros de acopio de pescado o cualquier otra afín a la actividad pesquera o turística o de otra índole, dentro de la zona de amortiguamiento del refugio, autorizó la extracción de especies marinas con base en las regulaciones del Plan de Manejo del Refugio, su Reglamento de Uso y el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), reiteró la competencia del MINAE y las definición de categorías de manejo según la normativa vigente.

i) El 25 de enero de 2008, se emite el Decreto 34282-TUR-MINAE-C, denominado “Rectifica, delimita y amplía los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas y declara de interés nacional y de alta prioridad el desarrollo turístico sostenible de la isla”, que dispuso en el artículo 1, precisamente una rectificación, delimitación y ampliación del área del refugio, y en lo demás lo siguiente:

Artículo 2º- Declárese de interés nacional y de alta prioridad el desarrollo turístico sostenible de la isla en los términos del presente decreto, así como la conservación y restauración de las edificaciones del antiguo penal en la Isla San Lucas. Las dependencias de la Administración Pública y del Sector Privado, dentro del marco legal respectivo, podrán contribuir con recursos económicos, en la medida de sus posibilidades y sin perjuicio del cumplimiento de sus propios objetivos, para colaborar con el desarrollo turístico sostenible de la Isla.

Artículo 3º- Créase una Comisión Permanente conformada por los Ministros Rectores de Cultura, Juventud y Deportes, Turismo y Ambiente y Energía, o sus representantes y por el Alcalde de Puntarenas o su representante, encargada de velar por el manejo racional de los terrenos de administración municipal. La Comisión tendrá una Secretaría General de Coordinación cuyo titular será designado por el Presidente de la República.”



Artículo 4º- Queda prohibido en el Área de Administración Municipal lo siguiente:

- 1) El abastecimiento de combustibles y sus derivados con el fin de evitar la contaminación ambiental.*
- 2) El uso del agua para actividades turísticas en contra de las normas técnicas dictadas por el Departamento de Aguas del Minae en colaboración con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, si se requiriere, de manera que se preserve el caudal ecológico necesario para el mantenimiento del ecosistema de la isla.*
- 3) El uso del Patrimonio Cultural en contra de las normas técnicas que dicte el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.*
- 4) La pesca y la cacería.*
- 5) Otras limitaciones que establezca la Comisión Permanente conforme a los estudios técnicos pertinentes.”*

Artículo 5º- Para el desarrollo de actividades turísticas en el área de administración municipal y la preservación del patrimonio cultural de la isla, el ICT elaborará un Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible, que comprenderá 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 esa área específica. El Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible contendrá al menos los siguientes elementos:

- a) Estudio de zonificación, por el que se definen los usos de suelo.*
- b) Reglamento de zonificación (ordenanzas y reglamentos) que define y establece los criterios y normas sobre uso del suelo, construcción y uso de edificaciones, facilidades, servicios públicos, áreas de amortiguamiento, entre otros, necesarios para el desarrollo turístico limitado y sostenible y para la protección del patrimonio cultural de la Isla.*
- c) Plan de estrategias para la ejecución del proyecto, que establece los programas, proyectos y actividades, tanto por la iniciativa privada como por la inversión pública en aras del desarrollo sostenible y de protección del patrimonio cultural.*

El Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible se someterá a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental del Minae y al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes para su aprobación, de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico.

El área de administración municipal será regulada por el citado Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible y no le será aplicable el Plan de Manejo del Refugio, salvo las reglas legales generales pertinentes. El MINAE ajustará su Plan de Manejo conforme a las nuevas dimensiones del refugio y al Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible.



Artículo 6º- De los recursos que corresponden a la Municipalidad de Puntarenas conforme al artículo 5 de la Ley número 5469, el veinticinco por ciento será destinado por la Municipalidad de Puntarenas para el mantenimiento de las instalaciones y servicios prestados por el Minae en el Refugio de Vida Silvestre de la Isla de San Lucas.

Artículo 7º- El Minae continuará utilizando las instalaciones que ocupa actualmente en la Isla de San Lucas, tales como las oficinas, dormitorios de los guarda parques y cualquier otra edificación que ocupan actualmente en sus funciones. Podrán ser trasladados siempre y cuando les sean proporcionadas otras instalaciones en iguales o mejores condiciones que las actuales. (Los resaltados son de la cita de la norma en la Resolución)

j) El Decreto 34282-TUR-MINAE-C fue cuestionado ante la Sala Constitucional y esta mediante sentencia 2010-13099, de las 14:56 horas del 4 de agosto de 2010, anuló por inconstitucional, únicamente su artículo 1º. Esto sólo en cuanto modificaba el inciso a) del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 33327-MINAE, quedando a salvo la porción de agua que se agregó al Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas. El resto del contenido continuó vigente.

k) La Ley 9892 del 20 de agosto del 2020, Crea el Parque Nacional Isla San Lucas, contra la cual se interpone acción de inconstitucionalidad.

l) La Sala Constitucional por medio de su resolución 12817 – 2023 de las 14:40 horas del 31 de mayo del 2023, por mayoría declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 9892. Por mayoría, se considera que no es inconstitucional la integración de la Junta Directiva que se regula en el numeral 9, siempre y cuando se interprete el último párrafo del citado artículo en el sentido de que en aquellas decisiones que se refieren a la materia ambiental y al patrimonio histórico arquitectónico, ese órgano colegiado deberá consultar de previo: el criterio técnico del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el criterio técnico del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura, criterios -en sus respectivas materias- que serán obligatorios para la Junta Directiva.

2. Sobre la Ley de Creación del Parque Nacional Isla San Lucas, Ley 9892 de 24 de agosto de 2020

La Ley 9892 fue la respuesta de la Asamblea Legislativa a lo ordenado por la Sala Constitucional en su sentencia 2011- 003741 de las 14:37 horas del 23 de marzo de 2011, que ante el estado deplorable del patrimonio histórico cultural del entonces



Refugio de Vida Silvestre Isla San Lucas, ordenó a las autoridades competentes coordinar esfuerzos en aras de resguardar no sólo el ambiente sino, el patrimonio cultural en la Isla. Se transcribe a continuación y en lo conducente, lo indicado por esta sentencia:

I.- En el presente recurso de amparo se reclama la violación de los derechos protegidos en los artículos 50 y 89 de la Constitución Política, por el estado deplorable de las instalaciones del antiguo penal situado en la Isla San Lucas. De acuerdo con el actor, ni el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, ni el Ministerio de Cultura y Juventud ni la Municipalidad del Cantón de Puntarenas, han tomado las medidas necesarias para mantener en buenas condiciones las instalaciones aludidas. Esta situación, según el promovente, es ilegítima y lesiona el Derecho de la Constitución.

II.- De la prueba documental allegada a los autos, como de los informes rendidos por el Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Teófilo de la Torre Agüero, el Ministro de Cultura y Juventud, Manuel Obregón López, el Director a.i. del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Javier Carvajal Molina, la Directora Ejecutiva del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Giselle Méndez Vega y el Alcalde Municipal del Cantón Central de Puntarenas, Juan Luis Bolaños Alvarado –que son dados bajo la solemnidad del juramento, con oportuno apercibimiento de las consecuencias, incluso penales, previstas en el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional– se tiene por acreditado que:

a. las edificaciones de la Isla San Lucas se encuentran en muy mal estado, por la omisión de las autoridades de la Municipalidad del Cantón de Puntarenas, el Ministerio de Cultura y Juventud y el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de tomar las medidas necesarias para conservar las instalaciones del lugar (ver informe a folio 83).

III.- De la relación de hechos probados de esta sentencia, la Sala considera que la omisión de las autoridades recurridas de tomar las medidas necesarias y de ejecutar las acciones pertinentes para restaurar, preservar y mantener en buenas condiciones las edificaciones de la Isla San Lucas es ilegítima y vulnera los derechos protegidos en los artículos 50 y 89 de la Constitución Política, razón por la cual lo procedente es declarar con lugar el recurso en todos sus extremos, contra todas las autoridades accionadas. En efecto, con independencia de la discusión relativa a la administración de los bienes de la Isla San Lucas, sobre la cual en esta oportunidad el Tribunal Constitucional omite todo pronunciamiento (en cuanto se trata de un extremo que desborda por completo la naturaleza sumaria de este proceso de amparo) a todas luces es evidente la obligación de todas las autoridades recurridas (incluyéndose desde luego la Municipalidad del Cantón de Puntarenas) de proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, en estricto apego al derecho protegido en el artículo 89 Constitución Política.



IV.- En el caso presente, sin embargo, es evidente que el deterioro de las instalaciones de la Isla San Lucas responde, única y exclusivamente, a la omisión que se ha tenido por demostrada en este proceso de amparo con respecto a todas las autoridades recurridas, las cuales deberán coordinar a futuro sus actuaciones para preservar los recursos y el patrimonio histórico de ese sitio. Queda de manifiesto que la situación impugnada es ilegítima y lesiona el Derecho de la Constitución, razón por la cual lo procedente es declarar con lugar el amparo, no sin antes advertir a los recurridos, con sustento en lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, no incurrir a futuro en los actos u omisiones que dieron mérito a la acogida del recurso.

Por tanto:

Se declara con lugar el recurso y, en consecuencia, se ordena al Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Teófilo de la Torre Agüero, al Ministro de Cultura y Juventud, Manuel Obregón López, al Director a.i. del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Javier Carvajal Molina, a la Directora Ejecutiva del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Giselle Méndez Vega y al Alcalde Municipal del Cantón Central de Puntarenas, Juan Luis Bolaños Alvarado, que adopten inmediatamente y de manera conjunta las medidas necesarias y que ejecuten las acciones pertinentes a fin de proteger, restaurar y preservar las edificaciones de la Isla San Lucas, de lo cual se deberá rendir un informe a la Sala Constitucional, dentro del plazo improrrogable de un año a partir de la notificación de esta sentencia. Lo anterior bajo apercibimiento de las consecuencias, incluso penales, que se desprenden por la desobediencia a las órdenes dictadas por este Tribunal Constitucional, artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Se condena la (sic) Estado y a la Municipalidad del Cantón de Puntarenas al pago de costas, daños y perjuicios, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. Notifíquese esta sentencia a los funcionarios indicados en forma personal. Comuníquese.

En efecto, el expediente legislativo 21287, origen a nivel de Proyecto en la Asamblea Legislativa de Costa Rica de la hoy Ley 9892, en su exposición de motivos describe como sigue la situación de la Isla San Lucas:

La situación de la Isla.

En los últimos años han ocurrido una serie de actos vandálicos que han socavado de manera importante la historia que ella encierra San Lucas. En Agosto de 2017 ocurrió un violento asalto contra dos guardaparques del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), lo cual llevó a la entidad a reducir la vigilancia en la isla San Lucas, desde entonces los personeros del Sistema visitan el lugar solo tres días a la semana, duermen en tiendas de acampar y transportan el agua en bidones desde Puntarenas.

En el asalto, robaron armas de los guardaparques, los electrodomésticos de la cabaña que estos habitaban, así como dinero en efectivo que correspondía a lo



recaudado por visitación turística. También afectaron la infraestructura "al punto que esta quedó inservible".

Por otra parte, en noviembre de 2017, durante la noche, desconocidos ingresaron a la Isla y provocaron un incendio en un edificio de tres pisos, construido en 1930, donde funcionó la comandancia y la parte administrativa del antiguo centro penal. El fuego consumió cerca de 265 m² del patrimonio arquitectónico.

Los delincuentes se llevaron parte del techo de la casa que habitaban los guardaparques, sustrajeron las puertas de la capilla que había restaurado el Centro de Patrimonio en el año 2014; se llevaron los horcones del dispensario, arrancaron rótulos y causaron daños generales.

Debido a este incendio, el Centro de Patrimonio confesó que el inmueble no contaba con un proyecto sostenible que garantizara los servicios públicos, debido, principalmente, a la falta de disponibilidad de agua. Lo anterior, aunado a la falta de electricidad, lo cual motivó a que la comandancia no fuese ocupada, provocando deterioro en la infraestructura pues los indigentes lo toman como refugio.

Los actos vandálicos que ha dado en los últimos años y la falta de agua potable, producto del daño que posee el pozo, provocan que la isla sea un sitio muy vulnerable, con cada daño que se le realiza al lugar se va desmantelando la historia que se ha pretendido conservar.

Es por ello que existe la firme convicción de buscarle una solución a la problemática de la Isla, de manera tal que se le brinde un manejo adecuado e integral, el cual permita la investigación, la recreación, el aprovechamiento de los recursos naturales, tales como: playas, senderos, flora y fauna del bosque tropical seco, la diversidad de aves, mamíferos, y el disfrute de la amplia belleza escénica que posee el lugar; los cuales, en conjunto con una adecuada preservación del patrimonio, pueden representar una fuente de atractivos para el desarrollo ecoturístico del Golfo de Nicoya e impactar positivamente en la provincia de Puntarenas.

Debido a lo mencionado anteriormente, con la certeza de que los decretos ejecutivos emitidos establecieron un primer paso para la protección de este territorio y que en la actualidad se ha constatado que esa categoría jurídica resulta insuficiente para brindar un mejor tratamiento del lugar; y en aras de otorgar un mayor resguardo de la historia y la cultura que alberga la Isla San Lucas, proteger y conservar los recursos biológicos, se propone crear el Parque Nacional Isla San Lucas y otorgarle la declaratoria mediante ley de Patrimonio histórico. Además, el conjunto de edificaciones del antiguo Presidio, tendrán la categoría de Patrimonio histórico arquitectónico.

La iniciativa plantea la segmentación de la Isla, de manera que se identifiquen las áreas fundamentales de preservación y de utilización turística, con un desarrollo ordenado. El objetivo es que las familias disfruten de un "paseo completo" que conllevará la visita al centro histórico cultural, la utilización del



espacio natural (como la ruta de desplazamiento o senderos adicionales), y finalmente, el espacio de playa. Adicionalmente, el Parque Nacional Isla San Lucas, pretende ser un complemento de visita a las otras Islas del Golfo.

Esto resulta consonante con lo expresado por la Sala Constitucional:

«[...] la Sala debe analizar el caso concreto, dado que ambos derechos, ambiental natural y ambiental urbano deben equilibrarse cuando el Patrimonio Cultural se encuentra presente, dado que se trata también de valores constitucionales que no pueden ser legítimamente excluidos, de los derechos de acceso y de disfrute de todos los particulares, nacionales y extranjeros, lo que se conoce como su puesta en valor» (voto 13099-2010).

En lo que respecta a la zona marina, tanto la Playa Cocos y las zonas aledañas tienen potencial para realizar actividades turísticas de sol y arena, así como observación de vida marina controlada por medio de equipo básico (snorkelin), esto debido a la abundancia de especies observadas. El informe también indica que “el uso controlado y de bajo impacto es compatible con la sostenibilidad de los procesos ecológicos que puedan existir en la zona”.

Según lo anterior, la Isla combina dos tipos de atractivos: culturales y naturales, que no han sido puestos en valor, pero poseen las características necesarias para convertirse en una fuente de atracción de visitantes nacionales y extranjeros que beneficien no solo la Isla, sino al resto de islas del Golfo de Nicoya.

En el parte histórico cultural, el funcionamiento hasta 1991 del presidio marca un hito en la historia del país. Este es, sin lugar a dudas, el principal atractivo. Las estructuras y el conjunto arquitectónico que todavía está en pie ofrecen la posibilidad de rescatar elementos sustanciales del pasado histórico costarricense.

Los atractivos naturales están integrados principalmente por las asociaciones vegetales y la fauna asociada descritas anteriormente en este documento. El desarrollo de senderos y actividades de recreación, disfrute y educación ambiental serían los medios por excelencia para poner este tipo de valores culturales al servicio de las familias.

Para lograr los cometidos descritos, se propone la creación de una Junta Administradora, integrada por cinco actores principales que harán un balance entre la preservación, la conservación y el desarrollo de bajo impacto que se requiere para poder tener las condiciones necesarias de disfrute. Además, resulta fundamental que esta Junta pueda tener capacidad de acción, de forma que lo dispuesto en la presente propuesta sea realizable en todos sus extremos.

Por las razones expuestas y con el propósito impactar positivamente el desarrollo de la Isla San Lucas y de la provincia de Puntarenas, someto a conocimiento de las señoras diputadas y los señores diputados, el presente proyecto de ley.



Como respuesta a una problemática tan delicada y urgente con respecto del patrimonio cultural de la isla, la Ley 9892, genera un régimen excepcional para ella que difiere del régimen ordinario de las ASP estudiado en el punto I. 2 de este trabajo. Veamos sus principales cambios:

a) Opera un cambio de categoría de manejo de Refugio Nacional de Vida Silvestre a Parque Nacional. Este cambio sin embargo a nivel del artículo 1 de la Ley conlleva otros intereses legítimos aparte del ambiental, ya que indica que el Parque Nacional Isla San Lucas, además de su condición de área silvestre protegida, será patrimonio histórico - arquitectónico y zona de aprovechamiento turístico sostenible, en las áreas específicas que se determinan en la misma ley. Por lo que la Ley 9892, no pretendía sublimar esta nueva categoría a la restricción de usos del artículo 58 de la Ley de Biodiversidad en relación con las prohibiciones de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales (Ley 6084 de 24 de agosto de 1977). El espíritu del legislador fue más bien incluir en la protección de la Isla San Lucas disposiciones dirigidas al resguardo del patrimonio cultural y el turismo sostenible. Esto dado la insuficiencia de la legislación ambiental de la gestión de las ASP estatales para atender esos intereses legítimos en ese caso especial.

b) Incorpora mediante zonificación un sector de la isla al patrimonio histórico-arquitectónico, y crea, la “Zona de Aprovechamiento Turístico Sostenible”. El artículo 5 de la Ley 9892 declara que el conjunto de edificaciones del antiguo presidio “San Lucas” sea incorporado al Patrimonio Histórico Arquitectónico de la Nación. El Estado deberá restaurar y preservar este patrimonio para el disfrute y conocimiento de las actuales y futuras generaciones. El Ministerio de Cultura (MCJ) tiene la obligación de inventariar ese patrimonio citado y verificar su estado de conservación, actualizándolo periódicamente, todo lo cual comunicará al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y a la entidad encargada de la administración de la isla. El artículo 6 de la Ley 9892 crea, en la Isla San Lucas, una “Zona Turística”, integrando en ella las áreas del antiguo presidio San Lucas, incluyendo el muelle, así como la zona marina y terrestre de acceso a la isla, los predios, los senderos y particulares zonas de playa.

c) En lugar de un plan de manejo orientado a la conservación ambiental se plantea un plan maestro. El Plan Maestro del artículo 7 de la Ley 9892, debe incorporar un modelo de gestión diferenciado para la Zona Turística de la Isla de San Lucas. Modelo que responde, bajo criterios técnicos, al fomento de la actividad turística sostenible. Al respecto, el mismo artículo 7 habilita a la administración para que otorgue concesiones y permisos en la zona turística, para actividades e instalaciones distintas del servicio de parques, sin que se permitan los servicios de hospedaje y juegos de azar. El artículo 7 de la Ley 9892 ha establecido entonces que la denominada Zona Turística de la Isla San Lucas deba administrarse conforme



un modelo de manejo diferenciado respecto del plan de gestión del resto del Parque Nacional.

d) La conservación del patrimonio natural es uno de los fines del parque de la isla que debe ponderarse bajo criterios técnicos con los otros valores fundamentales en juego. Lo cual fundamenta que no le aplique a toda la extensión del mismo, las restricciones de uso del artículo 18 de la Ley Forestal.

e) El parque está administrado por una Junta Directiva interinstitucional y no sólo por el MINAE mediante el SINAC. El artículo 9.b establece que una de las funciones de la Junta Directiva del Parque es contribuir con la protección y conservación ambiental del parque nacional. En su parte final, el mismo artículo 9 establece que en materia de conservación y preservación del patrimonio histórico-arquitectónico prevalecerá el criterio del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura y que, para la protección de la vida silvestre y conservación de la biodiversidad de la isla, prevalecerá el criterio técnico del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

Cómo se verá, a continuación, estas particularidades del Parque Nacional Isla San Lucas obedecen no sólo a sus características excepcionales, a la urgencia del estado deplorable de su patrimonio cultural en el momento de la emisión de la Ley 9892 y a la fragilidad del mismo, sino a principios que la misma Sala Constitucional ha ponderado en sus resoluciones sobre el caso.

3. Normativa constitucional y parámetros constitucionales fundamentales en cuanto al derecho al ambiente y la tutela del Estado al patrimonio cultural contenidos en la Resolución

Las sentencias de la Sala Constitucional números 4350-97, 13099-2010 y 12817-2023 en referencia al régimen especial que debe considerarse en la gestión del Parque Nacional Isla San Lucas, establecieron los valores y principios constitucionales que se exponen a continuación. Estos constituyen los ejes necesarios para la integración y balance de los intereses y bienes jurídicos tutelados de la protección al ambiente, la justa distribución de sus beneficios a las comunidades locales por medio el desarrollo turístico sostenible y la protección del patrimonio cultural.

Eje del Artículo 50 de la Constitución Política. Derecho constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y a la distribución equilibrada de sus beneficios.



Para el acceso equitativo del desarrollo, se debe abandonar la idea tradicional de que este solo se produce en las áreas urbanas, cuando en el medio rural pueden explotarse otros factores que hacen único el lugar, procurando no amenazar esas condiciones.

La explotación de los recursos naturales implica diversidad económica, en esa medida el medio ambiente requiere de protección para soportar las cargas de la intervención del ser humano, por lo que es necesario asegurar un desarrollo razonable en equilibrio con el medio ambiente, de manera que el control que podría ejercerse se incrementaría, según el impacto que pueda tener sobre él.

El desarrollo turístico no debe implicar la destrucción de los bienes del dominio público o del entorno, porque incluso depende de su preservación para alcanzar el mejoramiento económico de las comunidades rurales dentro de los parámetros de la sostenibilidad.

Dentro de los fines constitucionales del Estado está también el desarrollar políticas que reduzcan las brechas sociales y económicas, ajustando su actuación a la protección de los ambientes, sean naturales, rurales o mixtos, a partir de lo preceptuado por el artículo 50 constitucional.

Sobre el Desarrollo Sustentable, el Turismo Rural, el Código Ético Mundial para el Turismo y la Certificación de Sostenibilidad Turística del ICT.

La piedra angular del desarrollo está en la sustentabilidad ambiental, tiene como objetivo proteger y conservar el medio ambiente y sus recursos naturales, en equilibrio. Ello para asegurar la sustentabilidad de las generaciones presentes y futuras.

Toda actividad económica o productiva que intervenga o utilice el medio ambiente, debe responder a la filosofía del desarrollo sostenible según el impacto que tenga en él. Es en este sentido, que la Sala Constitucional considera que el turismo rural como tal, debe responder a esos valores que protegen el desarrollo sostenible.

La Certificación para la Sostenibilidad Turística que emite el Instituto Costarricense de Turismo es reconocido por la Sala Constitucional como un componente de suma importancia, que denota un avance por proteger el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado a la vez de impulsar la diversidad económica, esta medida genera incentivos a favor de las empresas dedicadas a la explotación turística sostenible de los recursos naturales y culturales.

La Ley 8724, que es Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario, busca traer beneficios a familias y comunidades al utilizar sus localidades como destinos turísticos, y entre sus normas está el inciso a) del artículo 2 que señala: «Dar un uso óptimo a los recursos ambientales que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.»



La Sala eleva a valor constitucional el Código Ético Mundial para el Turismo, adoptado por la resolución A/RES/406(XIII) de la decimotercera Asamblea General de la entonces Organización Mundial del Turismo en Santiago de Chile, el 27 de diciembre al 1 de octubre de 1999, y adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en resolución A/RES/56/212 del 21 de diciembre de 2001, en cuanto establece que:

Artículo 3.

El turismo, factor de desarrollo sostenible

1. Todos los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales, en la perspectiva de un crecimiento económico saneado, constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras.

2. Las autoridades públicas nacionales, regionales y locales favorecerán e incentivarán todas las modalidades de desarrollo turístico que permitan ahorrar recursos naturales escasos y valiosos, en particular el agua y la energía, y evitar en lo posible la producción de desechos.

(...)

4. Se concebirá la infraestructura y se programarán las actividades turísticas de forma que se proteja el patrimonio natural que constituyen los ecosistemas y la diversidad biológica, y que se preserven las especies en peligro de la fauna y de la flora silvestre. Los agentes del desarrollo turístico, y en particular los profesionales del sector, deben admitir que se impongan limitaciones a sus actividades cuando éstas (sic) se ejerzan en espacios particularmente vulnerables: regiones desérticas, polares o de alta montaña, litorales, selvas tropicales o zonas húmedas, que sean idóneos para la creación de parques naturales o reservas protegidas.

5. El turismo de naturaleza y el ecoturismo se reconocen como formas de turismo particularmente enriquecedoras y valorizadoras, siempre que respeten el patrimonio natural y la población local y se ajusten a la capacidad de ocupación de los lugares turísticos."

La Sala considera que un tipo de turismo rural de bajo impacto ecológico respetuoso de la normativa ambiental, resulta compatible con el Derecho de la Constitución y con el artículo 89 de la Constitución Política al fijar los objetivos culturales, entre ellos: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico, cuyo valor se potencia en el acceso que pueda tener de él la población. Por ello, no se demuestran incompatibilidades entre la protección al ambiente y la conservación de bienes culturales puestos a disposición de la humanidad, con un proyecto que debe desarrollarse integralmente con el ambiente, que debe ser comprensivo de todos sus componentes, no excluyente (...)



Sobre el Desarrollo de Infraestructura Turística en la Isla San Lucas.

El desarrollo de la infraestructura debe ser compatible con los principios de sustentabilidad ambiental, su protección y conservación. Por ende, sería cuestionable constitucionalmente las obras que no tuvieran en cuenta los regímenes de protección vigentes en la Isla, como infraestructura de gran envergadura. Esto dado que la vigencia del régimen como área protegida implicaría un cambio sustancial al uso de suelo, adicional a las obras humanas que existieron mucho antes de la declaratoria de la Isla como Área Silvestre Protegida y de patrimonio histórico-arquitectónico. De ahí que, no estima la Sala que los artículos 2, 3, 4, 6 y 7 del Decreto Ejecutivo 34282-TUR-MINAET-C presenten vicios de constitucionalidad, pero entendido con los siguientes matices.

La declaratoria de interés nacional y de alta prioridad del desarrollo turístico sostenible, que señala el numeral 2, deberá entenderse constitucional mientras que la conservación y restauración de las edificaciones del antiguo penal y aquellas que fueron construidas con ocasión de su existencia, queden circunscritas a las labores de conservación, protección y mejoramiento de su entorno. Lo mismo debe ocurrir con los sitios arqueológicos y el cementerio ubicado en Playa Cocos, sin perjuicio, claro está, de los estudios arqueológicos y científicos de los que deberán ser objeto. En cuanto a la infraestructura destinada para el uso del turista, se limitará estrictamente a las áreas del complejo histórico y del camino que conduce a Playa Cocos y las instalaciones que se deberán construir serán las estrictamente necesarias para atender las necesidades básicas de los visitantes y de los agentes de desarrollo turístico.

No deberán darse desarrollos incompatibles con una filosofía “verde”, o que no se encuentren en sintonía con la capacidad de ocupación del lugar, todo lo cual, deberá asegurarse de forma sostenible conforme a la ciencia y la técnica.

La Sala Constitucional reconoce el verdadero reto de lograr la conservación y recuperación de las edificaciones de la Isla, así como su puesta en valor, incluidas –por ejemplo– las casas de madera ubicadas en el lugar conocido como “Las Jachas” y sus alrededores, la Enfermería, la Capilla, Edificio de Administración, y otra infraestructura necesaria para ofrecer servicios limitados del turismo de naturaleza y el eco-turismo, entre tanto, se responda a criterios de sustentabilidad, de lo contrario, conllevaría un roce de relevancia constitucional de los artículos 50 y 89.

En cuanto a los incisos a) y b) del numeral 5 deberán entenderse constitucionales en la medida en que lo pretendido en el Plan Maestro se ajuste a lo señalado por esta Sala, especialmente en el tanto los estudios de zonificación y reglamentos de zonificación no se encuentran fundados en una reducción del área silvestre protegida en el 5.5% del área.



Artículo 89 de la Constitución Política. Se consideran fines culturales de la República: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico.

La Sala reconoció que el balance es muy delicado entre uno y otro, pero para que esto se dé, sin desmejorar el medio ambiente, se debe acudir a la ciencia y a la técnica, para determinar cuáles son las cargas que pueden soportar determinados ambientes naturales y sus recursos, sin vulnerar el derecho de las generaciones presentes y futuras.

Ante el conflicto entre la protección al medio ambiente y otros derechos que se derivan de él, ampliamente reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos, la Sala concluye:

- a) El desarrollo rural que se basa en el turismo dirigido al patrimonio natural y cultural, es legítimo constitucionalmente mientras sea sostenible.
- b) Si la ciencia y la técnica sugieren la imposición de determinadas limitaciones a cantidades de grupos de visitantes, en determinadas épocas, etc. no se podrían juzgar como inconstitucionales, dado que responden a criterios de sustentabilidad, pero sin desmerecer las diferentes disposiciones internacionales que resguardan el derecho a la puesta en valor de aquellos bienes que pertenecen a la historia nacional, no solo como bienes del patrimonio nacional, sino de la humanidad entera, y no es legítima su restricción a las poblaciones.

Sobre la Protección del Patrimonio Arqueológico.

Los bienes culturales, son producto y testimonio de las diferentes tradiciones y realizaciones espirituales de lo pasado y constituye el elemento fundamental de la personalidad de los pueblos, por lo que es indispensable conservarlos y esta es una tarea fundamental del Estado. Lo anterior hace que el patrimonio histórico y artístico sea diferente al de los bienes patrimoniales de carácter económico, porque no se trata de bienes de producción, sino, del patrimonio arqueológico cuyo régimen jurídico obedece a otro orden de ideas y propósitos y a una diferente categoría de valores que, por lo tanto, no pueden examinarse con un criterio de política económica, porque no le es aplicable ninguna doctrina de ese género.

Lo más importante no es el valor material de los referidos objetos, sino, su valor histórico, científico y cultural. Los valores de carácter histórico y cultural, como portadores de un mensaje, contribuyen a identificar un momento histórico determinado, testimonio real y tangible de la evolución y transformación experimentada por la sociedad y su medio natural a través del tiempo, que



constituyen antes, hoy y para el futuro, patrimonio común como expresión de la mayoría de los intereses individuales coincidentes, es decir, de un interés público.

Arqueología e Historia son dos ciencias vinculadas íntimamente, teniendo como uno de sus objetivos aclarar y reconstruir los acontecimientos del pasado. La reconstrucción histórica se basa, fundamentalmente en la interpretación de documentos escritos, mientras que la Arqueología basa sus estudios en los datos que obtiene a través de los objetos materiales dejados por la acción del hombre en las sociedades ya desaparecidas, por medio de su relación entre ellos, de la forma del hallazgo y de su conexión con el ambiente. Todo objeto conservado, todo vestigio de vida y actividad del hombre de las sociedades del pasado, representa un testimonio que hace posible el conocimiento total o parcial, según sea el caso, de esos testimonios, y, por ende, de formas de vida ya inexistentes y desconocidas en el presente, pero cuyo conocimiento es de singular importancia, pues forman parte de la identidad cultural de la sociedad en que se vive.

El Patrimonio Arqueológico Nacional consiste en los inmuebles y muebles, producto de las culturas indígenas anteriores o contemporáneas al establecimiento de la cultura prehispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, flora y fauna, relacionados con estas culturas. De lo anterior resulta el interés en la protección y conservación de esos hallazgos.

La tutela de los bienes arqueológicos debe entonces ser comprendida como una forma de amparo de la cultura en general, como bien que trasciende la titularidad de cualquier individuo, constituyéndose en un valor de importancia nacional, cuyo reconocimiento y efectiva defensa forma parte del conjunto de intereses garantizados en los artículos 50 y 74 de la Constitución Política.

Para la Sala Constitucional, la relevancia de los bienes arqueológicos está en los datos que pueden ofrecer para conocer adecuadamente los orígenes de la identidad nacional, además de la información que ofrecen para otros no menos importantes campos del conocimiento científico.

Sobre la Protección al Patrimonio Cultural.

La importancia de la protección del patrimonio cultural, a nivel nacional, regional e internacional no tiene discusión, precisamente por la trascendencia que este acervo representa para el necesario mantenimiento y fortalecimiento de la identidad de los pueblos (población y/o nación), sea, en los ámbitos histórico, social, geográfico y cultural.



La Sala indica que la comprensión del pasado -vinculación con las raíces- implica la del tiempo presente y establece las posibilidades del futuro desarrollo material y psico-social de los individuos y grupos humanos. Se trata del reconocimiento de un valor, entendido como la incorporación de un potencial económico, o valor que se realiza en función a un fin trascendente (valor espiritual, cultural o artístico).

El concepto de patrimonio histórico-arquitectónico ha evolucionado y con él los criterios para su protección, que se basa en su condición de identidad de los pueblos, como parte integrante de su historia y su cultura, atendiendo a razones de desarrollo social-económico y urbanístico-ambiental o urbanístico-ecológico, y que tiene un sustento más humano. Por ende, su protección debe integrarse de manera activa a los recursos sociales y económicos del país, para que no constituya una carga para el Estado, ni tampoco para la población (propietarios, poseedores o titulares de algún derecho real sobre los bienes incorporados a este régimen especial de tutela), de manera tal que se configure como otro recurso más que genere bienestar social.

La protección del patrimonio cultural se enmarca dentro del Derecho Urbanístico, y este se comprende en el marco más amplio del Derecho Ambiental. Lo cual encuentra su sustento jurídico-constitucional en los artículos 50 y 89 de la Constitución Política, en forma integral y equilibrada entre el ambiente natural y el ambiente urbano.

Ambos derechos, ambiental natural y ambiental urbano deben equilibrarse cuando el Patrimonio Cultural se encuentra presente, dado que se trata también de valores constitucionales que no pueden ser legítimamente excluidos, de los derechos de acceso y de disfrute de todos los particulares, nacionales y extranjeros, lo que se conoce como *su puesta en valor*.

Con fundamento en el mismo derecho fundamental al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, no procede sacrificar la tutela al Patrimonio Nacional y Cultural. Esto en aplicación del Convenio sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, aprobado en Costa Rica por Ley No. 5980 del 16 de noviembre de 1976. Que implica una función asertiva y progresiva del Estado, sin perjuicio de obtener eventualmente los beneficios financieros, artísticos, científicos y técnicos a través de los mecanismos que prevé el Convenio, por ello, la puesta en funcionamiento de los bienes culturales es posible mediante su rehabilitación, es decir, su puesta en valor como fuente de recursos financieros.

En el caso particular de la isla San Lucas, la falta de mantenimiento del centro histórico, su deterioro progresivo y la amenaza sobre los bienes históricos y culturales existentes en ella no debe asumirse con ligereza. Con la pretensión del Poder Ejecutivo de desarrollar el ecoturismo en la región, como una medida para



dar protección al patrimonio cultural, abre un nuevo campo de discusión que permitiría consecuentemente reafirmar conceptos y bienes que igualmente están protegidos internacionalmente y que se incorporan a la obligación contenida en el artículo 89 de la Constitución Política, al señalar entre los fines culturales, la protección de las bellezas naturales, conservación y desarrollo del patrimonio histórico y artístico de la Nación.

La protección del patrimonio cultural del Parque Isla San Lucas a partir del Convenio sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, debe ser total: no sólo incluye sus sitios arqueológicos, sino también los edificios de la época correspondiente al siglo XIX, por lo que la protección recaería sobre el todo el conjunto y el presidio en la Isla San Lucas que inicia desde el 28 de febrero de 1873.

La protección de los bienes culturales, históricos y arquitectónicos, permite la posibilidad de desarrollar y acceder a ellos para que cumplan una función social de suma importancia, como lo es transmitir los valores del pasado y del presente de una Nación, sujeto únicamente a las restricciones que no respondan a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, o que no estén basados en la técnica y en la ciencia, lo contrario deberá considerarse como una infracción a la Constitución Política.

El principio de coordinación es esencial para el cumplimiento de los distintos derechos constitucionales en la Isla San Lucas: El Estado es una unidad de competencias, que debe subdividirse por grados de especialización para lograr sus cometidos y fines señalados en el ordenamiento jurídico. Si los órganos y entes públicos deben llenar fines constitucionales (artículos 50 y 89) con fundamento en el grado de especialización de funciones, su coordinación debe ser un aspecto prioritario para la solución de los problemas que surgen en el ejercicio de sus respectivas competencias, el Ministerio de Ambiente y Energía en cuanto regenta el patrimonio natural, el Ministerio de Cultura y Juventud en lo relacionado a las políticas de conservación del patrimonio cultural, el Instituto Costarricense de Turismo en la habilitación y conservación de sitios históricos y de belleza natural para el turismo y la Municipalidad de Puntarenas al velar por los intereses locales de su comunidad.

En cuanto al principio de que ninguna de las competencias y valores integrados en la Isla San Lucas debe prevalecer sobre el otro, *sino coordinarse en igualdad de condiciones para así amparar los distintos derechos humanos subyacentes*, la Sala Constitucional indica:

(...) si la Sala sostiene que predomina una única competencia administrativa sobre todas las demás (como indirectamente se pide en la acción), la solución sería un contrasentido con perjuicio a otros derechos humanos previstos en las



obligaciones internacionales suscritas por nuestro país, previamente regulados como “la puesta en valor” de monumentos de valor histórico protegidos (véase en este sentido la sentencia No. 2003-03656; como también para su desafectación la sentencia 2005-07158). Un tipo de turismo rural de bajo impacto ecológico respetuoso de la normativa ambiental, resulta compatible con el Derecho de la Constitución, contentiva de las obligaciones internacionales ampliamente desarrolladas en los precedentes de la Sala (a las que remite esta Sala), y con el artículo 89 de la Constitución Política al fijar los objetivos culturales, entre ellos: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico, y cuyo valor se potencia en el acceso que pueda tener de él la población. Por ello, no se demuestran incompatibilidades entre la protección al ambiente y la conservación de bienes culturales puestos a disposición de la humanidad, con un proyecto que debe desarrollarse integralmente con el ambiente, que debe ser comprensivo de todos sus componentes, no excluyente. Cabe recordar del escrito de coadyuvancia del Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo, donde precisamente coloca entre los propósitos “la puesta en valor” como un aspecto necesario de acceso a las manifestaciones humanas en la Isla. De este modo, aun cuando con las competencias de la Ley Orgánica del Ambiente se autoriza establecer categorías de manejo reguladas como Áreas Silvestres Protegidas mediante Decretos Ejecutivos, ha operado otra de la misma naturaleza con la declaratoria patrimonial contemplada en la Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica, mediante las declaratorias respectivas por Decreto Ejecutivo. La convergencia de la Municipalidad de Puntarenas se manifiesta cuando en el ámbito de aplicación de la Ley No. 5469, que materializa el traspaso de la Isla San Lucas a la Municipalidad de Puntarenas, que data desde 1974, es ratificada en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley No. 6043 de 2 de marzo de 1977. Precisamente, el artículo 78 de esta Ley establece: “La isla de San Lucas conservará su situación jurídica actual bajo la administración de la Municipalidad de Puntarenas.” Y el numeral 82 de ese mismo texto normativo establece: “Esta ley es de orden público, deroga ... así como todas las demás que se opongan excepto la ley No. 4071 de 22 de enero de 1968 y sus reformas y la Ley No. 5469 de 25 de abril de 1974. ...” Además, es legislación vigente no reformada o derogada expresamente por legislación posterior, por lo que su vigencia se mantiene siempre que no infrinja los principios ambientales y de patrimonio histórico-arquitectónico, y no deben contravenir las políticas de los órganos rectores, situación que deberá ser dilucidado por todos los órganos y entes involucrados. Además de lo anterior, la Isla San Lucas tiene una finalidad de ser utilizada como centro turístico con beneficios financieros para diversas instituciones de bien social.

Una importante conclusión de los principios constitucionales expuestos, es que el desarrollo local y la justa distribución de beneficios de los elementos de alto valor



ecosistémico, histórico y cultural del Parque Nacional Isla San Lucas, es posible. Esto por la convergencia de la Municipalidad de Puntarenas y la legislación especial vigente y previa a la declaratoria de ASP que así lo dispone. Y que la actividad de turismo rural de bajo impacto ecológico, respetuoso de la normativa ambiental en la isla, es el vehículo constitucionalmente armónico para la puesta en valor de los atributos de la isla a favor de las comunidades locales.

4. La polémica en la ponderación de los parámetros constitucionales del derecho al ambiente y la protección del patrimonio cultural: el voto salvado de la Resolución

Aún y cuando la acción de inconstitucionalidad del caso fue desestimada por la Sala, con base en los valores y principios integrativos constitucionales explicados en el punto anterior, esto ocurrió por voto de mayoría. Tres magistrados salvaron su voto y uno de ellos, el Magistrado Cruz Castro, emitió razones adicionales en nota separada. Se hará un breve examen de los argumentos esgrimidos en este voto salvado con nota separada, que siguió la línea en el caso presentada por el informe de la Procuraduría General de la República y dio razón a los accionantes.

Los magistrados Cruz Castro, Rueda Leal y Garita Navarro salvaron su voto, declararon con lugar la acción y anularon la Ley Nro. 9892 del 24 de agosto de 2020, denominada "Ley de Creación del Parque Nacional Isla San Lucas", por violación a los principios de progresividad y de no regresión en materia ambiental, los principios precautorio y preventivo —en materia ambiental y de patrimonio cultura—, el principio de objetivación de la tutela ambiental y los artículos 50 y 89 de la Constitución Política.

El voto salvado da razón a los cuestionamientos de la acción de inconstitucionalidad del caso, que se basan en lo siguiente:

- a) Se produjo un cambio de categoría de manejo del área silvestre protegida de la Isla San Lucas y se incluyó una zona turística sin estudios previos;
- b) se redujo el área del área silvestre protegida sin justificación alguna;
- c) se establecen fines comerciales disfrazados de objetivos sostenibles,
- d) el Sistema Nacional de Áreas de Conservación no forma parte de la Junta Directiva del Parque Nacional Isla San Lucas,
- e) se permite la presencia de oficiales de seguridad privada en un parque nacional;
- f) se autoriza el otorgamiento de concesiones y la construcción de muelles y atracaderos dentro del parque nacional;
- y g) el financiamiento del área silvestre protegida creada es incierto.

Los argumentos del voto salvado tienen la particularidad de motivarse en los mismos principios constitucionales que la resolución de mayoría que rechazó los



argumentos de la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, pondera dichos valores y principios en forma distinta ya que:

- a) Aunque indica la necesaria integración de los derechos fundamentales resguardados en los ya citados artículos 50 y 89 constitucionales, le da una primacía a la legislación ambiental vigente en el tema de ASP.
- b) Producto de ello es que no considera constitucionalmente viable que el Parque Nacional de la Isla San Lucas al variar su categoría de manejo, no cumpla con las restricciones de usos permitidos de los parques nacionales según el artículo 18 de la Ley Forestal, el artículo 11 de su Reglamento y el artículo 58 de la Ley de Biodiversidad con respecto a las prohibiciones de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales (no. 6084 de 24 de agosto de 1977). Dicha ley, en los artículos 8, 10 y 12 dispone que en esos espacios está prohibido realizar cualquier tipo de actividad comercial, agrícola o industrial, que la actividad de pesca está limitada a la artesanal y deportiva cuando se compruebe que no cause alteraciones ecológicas y que no pueden otorgarse concesiones de tipo alguno para la explotación de productos, ni otorgarse permiso para establecer otras instalaciones, distintas a las del Servicio de Parques Nacionales. Lo cual es contrario a los distintos usos permitidos en el Parque Nacional de la Isla San Lucas con base en la Ley impugnada.
- c) El voto salvado apunta que, por el contrario, los Parques Nacionales y las Reservas Biológicas son áreas silvestres de conservación absoluta. (Sala Constitucional, voto no. 16975-2008 de las 14 horas 53 minutos de 12 de noviembre de 2008)
- d) De igual forma se argumenta que la Ley impugnada al establecer en su artículo 7 la posibilidad de concesionar una variedad de actividades e instalaciones distintas del servicio de parques en la zona turística del Parque Nacional Isla San Lucas, contraría el artículo 39 de la Ley de Biodiversidad. Esto en cuanto a que, en las áreas silvestres protegidas, el Consejo Nacional de Áreas de Conservación está facultado para aprobar únicamente los contratos o concesiones de servicios y actividades no esenciales, restringidos a estacionamientos, servicios sanitarios, administración de instalaciones físicas, servicios de alimentación, tiendas, construcción y administración de senderos, administración de la visita y otros que defina el Consejo Regional del Área de Conservación respectiva. Esto lo dispone la Ley 9892 sin que previamente se haya efectuado un estudio científico que estableciera las pautas respecto de cuáles actividades se pueden o no concesionar en el Parque Nacional Isla San Lucas, de acuerdo con sus especificidades ambientales y culturales, en atención de sus objetivos y fines de conservación; y sin exigir expresamente la realización de estudios de impacto ambiental antes del otorgamiento de las referidas concesiones a los efectos de determinar, por medio de criterios técnicos y científicos, que no se vaya a causar un deterioro al ambiente. Tampoco se verifica el respeto al



principio precautorio, pese al riesgo que genera el otorgamiento de concesiones en un parque nacional que además posee patrimonio cultural. Por ende, al constatarse la lesión a los principios precautorio, preventivo y de objetivación de la tutela ambiental, y los derechos fundamentales contemplados en los ordinales 50 y 89 de la Constitución Política, se evidencia la inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del artículo 7, los incisos f) y j del numeral 9, así como de la frase «los cánones por concesiones y permisos» del ordinal 17 de la Ley 9892.

- e) El voto salvado indica además que la Ley impugnada al carecer de criterios técnicos ambientales que justifiquen la disminución de las garantías de protección del Parque Nacional Isla San Lucas, tal como es el que la Ley autorice otras actividades que actualmente no están permitidas para las ASP, se está frente a una decisión arbitraria y en contra del Derecho de la Constitución, específicamente del derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- f) Por otro lado, el voto salvado considera que la creación de la Junta Directiva del Parque Nacional Isla San Lucas (en adelante la Junta), como órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) para su gobernanza es innecesaria e improcedente. Esto toda vez que la sentencia 2011-003741 de las 14:37 horas del 23 de marzo de 2011 de la Sala Constitucional lo que ordena es la coordinación de esfuerzos entre las autoridades recurridas a los efectos de preservar el patrimonio cultural y el ambiente, lo cual no implica *per se* que la administración de la isla San Lucas deba recaer específicamente en un órgano conformado por esas partes accionadas.
- g) Además, la integración de la Junta es más política que científica, violentando el principio del fortalecimiento del carácter sustentado y técnico de sus decisiones, propósito que implica inexorablemente que sus miembros deban poseer suficientes conocimientos científicos en materia ambiental y de patrimonio cultural, merced a su experiencia en ese campo y por tratarse de una designación basada en el mérito profesional, mas no en la valoración puramente política. Por lo que, resulta lesiva a los principios de progresividad y de no regresión de la tutela ambiental, toda vez que la administración de la superficie en cuestión pasó de un órgano con conocimientos técnicos en materia ambiental (MINAE) a uno, en el que ni uno solo de sus integrantes es de designación técnica con base en su demostrado conocimiento científico.
- h) De igual modo, los principios precautorio y de objetivación de la tutela ambiental se ven conculcados, por cuanto, en atención de las consideraciones expuestas *ut supra*, es indispensable que la Junta Directiva del Parque Nacional Isla San Lucas esté integrada por representantes de dependencias propiamente científicas y atinentes a la tutela ambiental y del patrimonio cultural, máxime que a ese órgano colegiado le corresponde



adoptar una serie de decisiones de naturaleza técnico-ambiental y de impacto en la preservación de los recursos naturales y culturales, la sostenibilidad y la biodiversidad, entre otros extremos de importancia para la protección a un ambiente sano y ecológicamente sostenido en esa área silvestre protegida y del referido patrimonio cultural.

- i) Incluso, otras tareas que no son específicamente ambientales, como el mercadeo y la promoción del parque, siempre deben considerar la variable del resguardo a la naturaleza y del patrimonio cultural, justamente, por tratarse de un área silvestre protegida de interés histórico arquitectónico.
- j) Con base en lo expuesto, resulta contrario a los principios de progresividad y de no regresión en materia ambiental, a los principios precautorio y de objetivación de la tutela ambiental, al principio preventivo en materia de patrimonio cultural y, por derivación, a los artículos 50 y 89 de la Carta Magna, el hecho de que la Junta Directiva del Parque Nacional Isla San Lucas, según el numeral 9 de la ley nro. 9892, no esté conformada por órganos técnicos de protección al ambiente y del patrimonio cultural que coadyuven propiamente en el diseño de políticas, pautas orientativas y otros facetas de relevancia ambiental y cultural dentro del proceso de toma de decisiones al interno de ese órgano colegiado.
- k) Finalmente, en nota adicional, el magistrado Cruz Castro concurre con el voto salvado de la acción y considera que la Ley 9892 del 24 de agosto de 2020, denominada «Ley de Creación del Parque Nacional Isla San Lucas», resulta inconstitucional por violación a los principios de progresividad y de no regresión en materia ambiental, los principios precautorio y preventivo -en materia ambiental y de patrimonio cultural-, el principio de objetivación de la tutela ambiental y los artículos 50 y 89 de la Constitución Política. Estas son las razones adicionales del Magistrado Cruz Castro:
 - i. El principio de razonabilidad técnica, es un principio constitucional y le impone al legislador la obligación de contar con un estudio técnico de previo a la aprobación de una Ley. Lo cual es aún más esencial en materia ambiental, de acuerdo con el principio de objetivación de la tutela ambiental o principio de vinculación a la ciencia y la técnica. Lo contrario implica un vicio esencial del procedimiento legislativo. Esto a efectos de probar la proporcionalidad entre los medios elegidos y los fines propuestos, y con ello evitar que la ley sea irracional, arbitraria o caprichosa, pero, además, que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Dicho principio se constituye así en un parámetro constitucional que conlleva a considerar un vicio esencial de procedimiento legislativo la ausencia de criterio técnico.
 - ii. En este asunto, la ley nro. 9892 del 24 de agosto de 2020 procedió a cambiar la categoría de manejo a una superficie territorial del área silvestre protegida “Isla San Lucas” y a reducir su superficie. Todo ello, sin contar con estudios



científicos que garantizaran que dicho cambio no tendría un impacto des protector del patrimonio natural (por ser un área silvestre protegida) y cultural (por ser declarada patrimonio cultural) de Isla San Lucas. Esta exigencia le impone una clara restricción al ejercicio del poder político, en este caso, el del parlamento. No puede adoptar la decisión en materia tan sensible, como el ambiente, sin contar con un estudio técnico previo. En este caso, el poder político se somete, por intereses superiores, al criterio científico. Esta restricción se ha irrespetado en este caso, como en otros en los que esta Sala ha dilucidado temas de ambiente. La decisión política, tan importante, tiene que someterse al criterio científico, en función de la defensa de intereses superiores.

- iii. Se pone de manifiesto la violación a los principios ambientales de: principio *preventivo* (cuando haya certeza de posibles daños al ambiente, la actividad afectante deba ser prohibida, limitada, o condicionada al cumplimiento de ciertos requerimientos). En general, este principio aplica cuando existen riesgos claramente definidos e identificados al menos como probables; asimismo, tal principio resulta útil cuando no existen informes técnicos o permisos administrativos que garanticen la sostenibilidad de una actividad, pero hay elementos suficientes para prever eventuales impactos negativos), principio *precautorio* (cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. El principio parte de una incertidumbre científica razonable en conjunto con la amenaza de un daño ambiental grave e irreversible), principio *pro natura* (en caso de duda o incerteza las controversias deben resolverse y las normas deben interpretarse a favor de la protección y conservación del ambiente) y el principio de *objetivación de la tutela ambiental* (o principio de la vinculación a la ciencia y a la técnica, según el cual se impone acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones en esta materia, tanto en relación con actos como de las disposiciones de carácter general -tanto legales como reglamentarias-, 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 en esta materia.
- iv. Cuando se está ante una situación que exige la aplicación del principio precautorio, el legislador debe abstenerse de legislar en perjuicio o mediante normas que supongan una regresión de la tutela ambiental. Por ende, la aplicación del principio precautorio implica que cuando existan indicadores de que cierta actividad plausiblemente podría ocasionar daños graves e irreversibles al ambiente, la falta de certeza o evidencia científica absoluta al respecto, no exime de la obligación de impedir una vulneración al ambiente. Además, en atención a la teoría de la eficacia horizontal o irradiación extensiva de los derechos fundamentales, el principio precautorio extiende



su función orientadora a las conductas de sujetos de derecho tanto público como privado.

- v. Lo anterior conlleva entonces, una violación al principio constitucional de razonabilidad técnica, y con ello, el legislador incurrió en un vicio sustancial del procedimiento que torna la ley, inconstitucional, no sólo por razones de fondo como se dice en el voto salvado, sino también de forma.

- 5. El voto de mayoría: la conciliación entre ambiente, patrimonio cultural, el interés local y el desarrollo turístico sostenible en el Parque Nacional Isla San Lucas

El voto de mayoría de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, llegó a conclusiones muy distintas a la del voto salvado de minoría. No encontró en la Ley 9892 contradicción alguna con el Derecho de la Constitución ni los derechos fundamentales inherentes de los artículos 50 y 89 de nuestra Carta Magna.

Para ello la Sala Constitucional se basó en las siguientes consideraciones:

a) Reiteró los principios constitucionales sobre desarrollo sustentable y turismo de la sentencia 2010-13099 ya estudiada.

Entre ellos el reconocimiento al desarrollo en el entorno rural y no solo en el espacio urbano, siempre y cuando sea bajo parámetros de sostenibilidad ambiental, por lo que el turismo rural como tal, debe responder a esos valores. De igual manera la Sala considera a la Certificación para la Sostenibilidad Turística que emite el Instituto Costarricense de Turismo como un componente de suma importancia, que denota un avance por proteger el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado y, a la vez, impulsar la diversidad económica. Se indicó, además, que la Ley del Turismo Rural Comunitario, busca traer beneficios a familias y comunidades, al utilizar sus localidades como destinos turísticos, y entre sus normas está el inciso a) del artículo 2 que señala: «Dar un uso óptimo a los recursos ambientales que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.» También integra como principio de rango constitucional en este tema, al Código Ético Mundial para el Turismo, adoptado por la resolución A/RES/406(XIII) de la decimotercera Asamblea General de la entonces Organización Mundial de Turismo en Santiago de Chile, el 27 de diciembre al 1 de octubre de 1999, y adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en resolución A/RES/56/212 del 21 de diciembre de 2001, particularmente su artículo 3, denominado «El turismo, factor de desarrollo sostenible» Se reitera además que dentro de los fines constitucionales del Estado está también el desarrollar políticas que reduzcan las brechas sociales y económicas, ajustando su actuación a la protección de los ambientes, sean naturales, rurales o mixtos, a partir de lo preceptuado por el artículo 50 constitucional. Tener acceso al desarrollo, en materia



de oportunidades laborales y calidad de vida, equivale a un progreso económico que forma parte del reconocimiento y avance de los derechos humanos, de ahí que el desarrollo rural a través del turismo, no debe significar para los individuos abandonar sus costumbres y formas de vida tradicionales para migrar hacia las ciudades, sino un ajuste de ellas con las necesidades y avances actuales.

b) En relación con la protección del entorno y el patrimonio natural y cultural, se reiteró lo indicado en esa misma sentencia (que ya se analizó en forma detallada en el punto IV. 3 de este trabajo). Incluida la mención expresa como principio constitucional del artículo 4 del Código Ético Mundial para el Turismo.

c) Sobre la alegada ausencia de estudios técnicos en la Ley 9892.

La Sala rechaza este argumento dado que desde el Decreto Ejecutivo 34282-TUR-MINAET-C de 25 de enero de 2008 (vigente con excepción de su artículo 1 al momento en que fue emitida la ley 9892) ya existían planes de manejo previos a la ley desde el año 2012 emitidos por el SINAC que, basados en estudios técnicos, definen áreas y actividades a realizar, y que incluso fueron actualizados de previo a la aprobación de esta ley. Los que, además, son coherentes con lo desarrollado en esta. A estos efectos la Sala analiza y verifica ciertos aspectos de interés del diagnóstico de la actualización del «Plan General de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre de la Isla San Lucas.»

d) A fin de verificar la existencia de otros criterios técnicos que fundamenten la Ley 9892, la Sala analizó el expediente legislativo 21.287, que le dio origen.

En dicho expediente consta la exposición de motivos del Proyecto de la actual Ley 9892, que explica de forma amplia lo pretendido en la propuesta y su justificación. La Sala menciona también en forma detallada los argumentos y criterios técnicos a favor del Proyecto del ministro de Ambiente y Energía, del Dictamen Unánime Afirmativo rendido por la Comisión Permanente Especial de Turismo de la Asamblea Legislativa que conoció el proyecto de ley 21.287 y de los diputados promoventes. Particularmente se evidencia que el Proyecto fue enriquecido mediante mesas de trabajo interinstitucionales que lo fundamentaron ampliamente con el aporte de varias instituciones competentes. Como lo indica en lo conducente el Dictamen Unánime Afirmativo de cita:

(...)

El Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (Incop), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico y Arquitectónico, fueron las instituciones que apoyaron el proyecto con criterios y sugerencias de mejoras que fueron de gran ayuda para plantear cambios que permitan un contenido preciso en el articulado.



Adicionalmente, tomando en cuenta las observaciones del IGN se realizó una mesa de trabajo para trasladar las coordenadas geográficas, pues las indicaciones correspondían a una nomenclatura que se encuentra en proceso de desuso. Con este aporte se garantiza mayor exactitud y se actualiza la información.

Por otra parte, se estableció una mesa de trabajo en la que participaron algunos de los proponentes, el Minae, el ICT, el Ministerio de Cultura y la oficina de la Primera Dama, este último como mediador del Poder Ejecutivo, para que las partes pudieran establecer acuerdos que faciliten la definición del funcionamiento del Parque Nacional Isla San Lucas, pues lo propuesto en el proyecto requiere de una visión de futuro al plantear una nueva modalidad de administración. Finalmente, el proceso de consulta concluyó con el aporte de varios expertos en la materia, quienes también realizaron diversas sugerencias que han sido tomadas en cuenta para enriquecer el texto con posibles modificaciones.

En conclusión, la Sala consideró que previo a la Ley 9892, la Isla San Lucas, ya había sido declarada Refugio Nacional de Vida Silvestre, propiedad estatal, con una parte de ella declarada, patrimonio arquitectónico histórico nacional y se había declarado de interés nacional y de alta prioridad el desarrollo turístico sostenible de la isla, en los términos acorde con un estudio previo, así como conservar y restaurar las edificaciones del antiguo penal en la Isla San Lucas. También eran permitidas las actividades turísticas en el área de administración municipal y la preservación del patrimonio cultural de la isla, para lo cual el ICT debía 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.

e) Sobre los fines y administración del Parque Nacional Isla San Lucas.

Es importante advertir que no solo existe un deber de protección ambiental de la zona en cuestión, sino también un deber convencional y constitucional de conservar el patrimonio histórico que ahí se encuentra. Revisado el contexto normativo previo a la ley cuestionada y a la administración técnica bajo el SINAC, que ya ostentaba esta zona, técnicamente se habían expuesto las deficiencias y los usos adecuados que, según las áreas de la zona en la actualización del Plan General de Manejo de la zona eran procedentes. Tales datos estaban en posesión del MINAE de previo a la aprobación de la ley impugnada, así como los usos y áreas individualizadas conforme al conocimiento previo del SINAC. De hecho, así se actualizaron en las mesas de trabajo también las áreas a diferenciar con el Instituto Geográfico Nacional (IGN) , y se mantienen actualmente con la misma o mayor protección y la misma área, por lo que no se considera que exista violación constitucional o convencional ambiental alguna en relación con la ley impugnada. Todo lo contrario, su protección ha sido ampliada y reforzada.



No se trata de una propuesta antojadiza ni que nace al azar, sino que proviene de la realidad del bien demanial. Aun cuando ese Plan General de Manejo en el punto 6 se indica que el área silvestre declarada como refugio nacional está bien categorizada, hay que tomar en cuenta que dicho plan se hizo, tal como lo indica el punto 7 del mismo, fundamentado en el marco normativo e institucional existente para ese momento. Aspecto que evidenció la necesidad de colaboración interinstitucional, ante la insuficiencia de recursos técnicos y materiales propios y que, en todo caso, ello no obsta, para considerar que el Plan del 2012 remozado en el 2020, constituyó una base técnica que sí permitía determinar el estado de la zona en cuestión y proyectar, eventualmente, una mayor y mejor protección ambiental, lo cual es congruente con la categoría que otorga la ley impugnada. Costa Rica tiene obligaciones internacionales para proteger no solo el recurso ambiental, sino también arquitectónico cultural y así lo evidenció en la sentencia 2010-13099, al referirse al Decreto Ejecutivo 34282-TUR-MINAE-C, relativo a la Isla San Lucas, referenciada en el considerando V. Sin embargo, y a pesar de la existencia del decreto revisado en esa oportunidad, dada la falta de presupuesto, personal del SINAC y especialización del mismo en protección de patrimonio cultural, así como la falta de recursos, fue destruido parte de ese patrimonio, el cual nuestro país está obligado a tutelar y conservar para generaciones presentes y futuras.

f) Sobre la alegada reducción de la superficie del Área Silvestre Protegida y del Cambio de Categoría, sin justificación técnica.

La Sala rechaza este argumento indicando que la Ley lo que hace es reforzar aún más la protección ambiental ya existente en esa área, al declarar parque nacional a la mayor parte de su extensión y conservando en un porcentaje menor, la misma protección ambiental con la que ya contaba. No se desafectó área alguna, ni se redujo el área de protección ambiental conferida previamente, ya que lo único derogado por esta ley fueron los artículos 2 al 8 de la Ley 5469, Ley de Traspaso de la Isla San Lucas a Municipalidad de Puntarenas, de 25 de abril de 1974. De ahí que carece de todo fundamento la inconstitucionalidad alegada por los accionantes, al indicar que se redujo el área protegida declarada previamente por los decretos señalados. No se está ante ninguna condición de una regresión de la protección ambiental, valorando la situación legal, real y actual de la isla.

La Sala rechaza que la Ley cuestionada sea inconstitucional por carecer de todo estudio técnico y fundamento objetivo. Por el contrario, es un área que ya era administrada y estudiada por el SINAC, es decir, la autoridad técnica que determina el plan de manejo a seguir, conforme al nivel de protección asignado ya había emitido y admitido deficiencias al respecto. En este caso, la ley en cuestión no reduce su tutela ambiental en absoluto, lejos de ello lo aumenta, al conferirle la condición de parque nacional, a fin de salvaguardar la situación de amenaza que es advertida por el propio SINAC en la actualización del plan de manejo de esa área y cuyos motivos también se reflejan en la motivación de la propuesta legislativa en cuestión que dio origen a la ley 9892.

g) Sobre el Cuestionamiento a la Zona de Aprovechamiento Turístico en la Isla San Lucas y su delimitación.



La ley 9892 establece un Plan Maestro para todo el parque nacional y un plan de manejo diferenciado para el área de turismo sostenible que, actualmente, es definido técnicamente por una Junta Directiva. De manera que, no innova la declaratoria de interés nacional y de alta prioridad del desarrollo turístico sostenible en la Isla San Lucas cuestionada por los accionantes, sino que repite lo ya estipulado en el Decreto Ejecutivo 34282 que en ese punto superó el examen de control constitucional.

La Sala Constitucional reitera la sentencia 2010-13099, en la que advirtió que, el mero hecho de que la ley contemple la posibilidad de realizar determinadas actividades turísticas sostenibles y el desarrollo de cierta infraestructura, no configura necesariamente una violación al ambiente y al patrimonio cultural o natural, bajo su adecuación a los criterios técnicos aplicables, sino que puede ser un vehículo para su protección y puesta en valor.

Además, indica la Sala que el propio SINAC y el Ministerio de Cultura y Juventud ya habían establecido la necesidad de realizar ciertas intervenciones en la infraestructura de la Isla San Lucas, con base en el Plan General de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas de 2020 que se transcribe en lo que cita la resolución:

2.1 Diagnóstico de recursos culturales

El informe CICPC-DI-0126-2020 del Ministerio de Cultura y Juventud, señala que la zona del antiguo centro penal y todas sus edificaciones, deberá mantenerse, lo más intacta posible. Lo deseable es que se restaure el Antiguo Dispensario, para evitar que corra la misma suerte que las otras edificaciones de madera de la Isla, que se hagan intervenciones puntuales en el atracadero (que requiere reparación total de la losa, vigas, pruebas de análisis de soporte de las columnas, para determinar si es necesario reforzarlas. Cualquier otra intervención que se le haga al atracadero, deberá ser de carácter reversible y no dañar de ninguna manera las estructuras existentes. Es importante intervenir los bastiones del módulo de ingreso y del puente que los une, pues corre peligro de desplome, que se hagan pequeñas reparaciones en el pavimento empedrado de la "Calle de La Amargura" para evitar su degradación y eventual deterioro irreversible.

En la zona de mayor concentración de edificaciones históricas, recomendamos no hacer grandes modificaciones ni al paisaje ni a los edificios, únicamente las necesarias para evitar su desplome. En el caso de la Antigua Comandancia (lamentablemente desaparecida a causa de un incendio) consideramos importante su reconstrucción, pues como centro neurálgico del antiguo penal, servía como eje focal y punto de referencia obligada en el conjunto. Además, afortunadamente existen planos detallados de cómo era, por otro lado, ese emplazamiento es ideal para una eventual área de acogida y recepción de



visitantes, con las debidas comodidades y amenidades necesarias. Consideramos deseable su reconstrucción para evitar otra construcción nueva que altere el sitio y distraiga de la apreciación del conjunto, de la forma más cercana posible a la época anterior al incendio.

El área de celdas (cuyo reforzamiento estructural ya está a punto de iniciarse) deberá mantenerse en lo posible en el estado actual, haciendo únicamente las reparaciones necesarias para evitar su desaparición, pero no recomendamos hacer grandes obras de restauración o reconstrucción, pues esto implicaría la pérdida de su tejido histórico y sus valiosos murales, reflejo de un período importante de la historia del sitio.

En general se recomienda tomar acciones preventivas para evitar que desaparezcan los vestigios aún existentes, pero no recomendamos emprender reconstrucciones de lo ya desaparecido y solicitamos no hacer nuevas construcciones en zonas inmediatas a los vestigios que aún se mantienen, para evitar un mayor deterioro.

Siendo que la Isla tiene una gran extensión, y la zona con declaratoria histórico arquitectónica es relativamente pequeña, por tanto, se recomienda, en lo posible alejar todas las nuevas construcciones de la zona histórica del antiguo penal y evitar alterar su paisaje inmediato (...)

4.9.2 Plan específico de infraestructura para la gestión

Una gestión eficiente del ASP dependerá de que la misma cuente con todas las instalaciones físicas necesarias identificadas en el PGM y los diferentes planes específicos o programas de manejo. La infraestructura se refiere por ejemplo a instalaciones para la atención de visitantes, casa del personal, oficinas, puestos de vigilancia, senderos, rótulos, entre otros.

El objetivo principal será, “contar con la infraestructura óptima y debidamente equipada para la gestión del área” (SINAC, 2016).

Para su elaboración deberá aplicarse la "Guía Metodológica para la Elaboración de Planes Específicos de Infraestructura en Áreas Silvestres Protegidas del SINAC".

4.9.3 Plan específico de mantenimiento de equipo e infraestructura

Promueve el establecimiento de un mantenimiento eficiente, regular y sistemático para el equipo y la infraestructura de las ASP como una herramienta que pueda garantizar el buen funcionamiento y la vida útil de acuerdo con las especificaciones de fabricación o de construcción según sea el caso, al igual que las revisiones periódicas del mismo para evaluar su estado.

Será necesario incluir el inventario de equipo y la infraestructura existente en el ASP, para lograr establecer el grado de implementación de las actividades dirigidas a su mantenimiento.

El objetivo principal será “el mantenimiento preventivo de la infraestructura y equipo del ASP, para que estos se mantengan en buenas condiciones y funcionalidad” (SINAC, 2016). (El formato de letra resaltado es de la fuente)



Concluye la Sala que, los artículos 2, 3, 4, 6, 7 y 16 de la ley 9892 no son inconstitucionales, pues toda actividad turística o en relación con la infraestructura, que sea autorizada en el plan maestro deberá estar sustentada en los criterios técnicos respectivos de los órganos competentes, según el párrafo final del artículo 9 de esta ley y ajustarse a las condiciones supra señaladas en la sentencia nro. 2010-13099. Según la cual, la infraestructura que se deberá construir será la estrictamente necesaria para atender las necesidades básicas de los visitantes y de los agentes de desarrollo turístico, sin que ello implique que se pueda extender más allá de desarrollos incompatibles con una filosofía “verde”, o que no se encuentren en sintonía con la capacidad de ocupación del lugar, todo lo cual, deberá asegurarse de forma sostenible conforme a la ciencia y la técnica.

h) Sobre el cuestionamiento en relación con los fines comerciales de la Ley 9892.

La acción considera que la ley 9892 impugnada es inconstitucional, por cuanto autoriza que en el área turística se desarrollen fines comerciales, lo cual es incompatible con los ordinales 8.15 y 12 de la Ley del Servicio de Parques Nacionales y con el artículo III de la «Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América».

La Sala reitera en este punto, que el Plan General de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas, ya preveía, los fines turísticos de una parte de la zona de la isla, acompañada de la prestación de servicios esenciales y no esenciales. En esta zona, la ley 5469 vigente para el momento en que se aprobó la ley 9892, ya autorizaba a la Municipalidad de Puntarenas a utilizar la Isla como un centro turístico, para lo cual se le había autorizado a contratar las obras de infraestructura necesarias, podía explotarla por sí misma o por licitación pública y se autorizó el funcionamiento de hoteles y todas aquellas actividades que fueran propias de una explotación turística bien organizada. Por su parte, la ley cuestionada, más bien impide expresamente servicios de hospedaje en la isla, y deroga en el artículo 20, precisamente los artículos 2 al 8 de la ley 5469 que autoriza lo anterior.

De modo que, la Sala reitera, que la Ley 5649 impugnada, refuerza mediante ley, la delimitación de las obras y usos que pueden ser autorizados en esta isla ligándolos específicamente a un uso ambientalmente sostenible. Por ende, la Sala rechaza este cuestionamiento.

i) Sobre la alegada inconstitucionalidad de la Ley 9892 respecto de la integración de la Junta Directiva que administra el Parque Nacional Isla San Lucas.

La Sala consideró que no es inconstitucional la integración de la Junta Directiva que se regula en el numeral 9 de la Ley 9892, siempre y cuando se interprete el último párrafo de ese artículo en el sentido de que en aquellas decisiones que se refieren a la materia ambiental y al patrimonio histórico arquitectónico, ese órgano colegiado



deberá consultar de previo a los órganos que ahí se citan, cuyos criterios -en sus respectivas materias- serán obligatorios para la Junta Directiva.

Desde su sentencia 2010-13099, la Sala Constitucional advirtió que, si los órganos y entes públicos deben llenar fines constitucionales (artículos 50 y 89) con fundamento en el grado de especialización de funciones, su coordinación debe ser un aspecto prioritario para la solución de los problemas que surgen en el ejercicio de sus respectivas competencias. Esto con más razón en el caso del Parque Nacional Isla San Lucas, cuyos objetivos exigen la integración de las competencias del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones en cuanto regenta el patrimonio natural, el Ministerio de Juventud, Cultura y Deportes en lo relacionado a las políticas de conservación del patrimonio cultural, el Instituto Costarricense de Turismo en la habilitación y conservación de sitios históricos y de belleza natural para el turismo, y la Municipalidad de Puntarenas al velar por los intereses locales de su comunidad.

De conformidad con el numeral 8 de la Ley 9892, la Junta Directiva del Parque Nacional Isla San Lucas (en adelante JDPNISL), es un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía, que cuenta con personalidad jurídica instrumental para ejercer el gobierno y la administración del parque.

Según el actual artículo 10 de la Ley 9892, la JDPNISL se integra como sigue:

- a) La ministra o el ministro de Ambiente y Energía, quien lo presidirá, pudiendo actuar como suplente un viceministro o viceministra de la cartera.
- b) La ministra o el ministro de Cultura, pudiendo actuar como suplente un viceministro o viceministra de la cartera.
- c) La Presidencia Ejecutiva del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), pudiendo actuar como suplente la persona que ostenta la gerencia o un integrante de la Junta Directiva de dicho instituto.
- d) Una persona representante del Poder Ejecutivo designada por el Consejo de Gobierno, órgano que nombrará, además, a una persona suplente.
- e) La alcaldesa o el alcalde de la Municipalidad del cantón Central de Puntarenas, pudiendo actuar como suplente una vicealcaldía.
- f) La presidenta o el presidente de la Cámara de Turismo de Puntarenas, pudiendo actuar como suplente alguno de los integrantes de la Junta Directiva de dicha cámara.

En criterio de la Sala Constitucional esta integración de la JDPNISL, representa en forma ideal para los intereses constitucionales subyacentes, a las autoridades superiores de cada ministerio y del municipio interesado. Lo anterior es relevante, dadas las características particulares de la Isla San Lucas, en la que confluyen tres intereses de protección constitucional y convencional, como son el ambiente, el patrimonio cultural y el turismo de bajo impacto. Sin duda alguna, considera la Sala Constitucional estamos ante un órgano con una naturaleza especial, en el que deben estar representados todos los sectores involucrados y en el que, el sustento técnico es de suma relevancia cuando se deban adoptar decisiones en esas tres materias interrelacionadas entre sí, en este caso en particular.



En atención a ello, precisamente la Ley 9892 dispone en su artículo 9:

ARTÍCULO 9- Cometidos y potestades. La Junta Directiva del Parque Nacional Isla San Lucas tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Definir las estrategias y políticas tendientes a la consolidación y el desarrollo del parque.
- b) Contribuir con la protección y conservación ambiental del parque nacional.
- c) Establecer los lineamientos de protección, restauración y administración de las edificaciones históricas, desarrollando instalaciones y servicios destinados al descanso y el esparcimiento de los visitantes, la habilitación y accesibilidad de las vías terrestres y marítimas, las construcciones portuarias y, en general, la dotación de todos los servicios básicos.
- d) Definir las actividades turísticas sostenibles ambientalmente, sean comerciales, de transporte, deportivas, artísticas o culturales, que incentiven la atracción turística y la visitación a la isla.
- e) Aprobar los objetivos estratégicos para el mercadeo y la promoción necesarios para dar a conocer el Parque Nacional Isla San Lucas, tanto dentro como fuera del país.
- f) Otorgar la aprobación de las autorizaciones, los permisos de uso y las concesiones para llevar a cabo obras y servicios que se presten en la Zona turística.
En el caso de las obras relacionadas con las áreas declaradas patrimonio, se deberá coordinar con el Ministerio de Cultura.
- g) Aprobar el plan maestro del Parque Nacional, así como los programas, planes y presupuestos correspondientes.
- h) Aprobar la estructura administrativa que se requiera para la gestión institucional del parque.
- i) Aprobar, renovar, modificar o revocar todo fideicomiso relativo al Parque Nacional Isla San Lucas, así como todo tipo de contratos y convenios con entidades y personas, públicas o privadas. Deberá determinar los precios de entrada al parque nacional, así como aprobar los contratos de los diversos sistemas de reservación y compra.
- j) Aprobar la utilización de las figuras de concesión de obra pública con servicio público y contratación de mutuo beneficio con entidades sin fines de lucro.
- k) Llevar a cabo cualquier otro tipo de actuación necesaria para asegurar la buena marcha del Parque Nacional Isla San Lucas y la consecución de sus fines.

En materia de conservación y preservación del patrimonio histórico-arquitectónico prevalecerá el criterio del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura y para la protección de la vida silvestre y conservación de la biodiversidad de la isla prevalecerá el criterio técnico del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac). Ante requerimiento de la Junta Directiva, dichas entidades brindarán sus criterios de la forma más expedita posible (La cursiva no es de la norma)

El artículo 12 de la Ley 9892, establece a su vez que la JDPNISL podrá invitar a sus sesiones «(...) al personal técnico y a otras personas que requiera para la toma de acuerdos».

A partir de lo anterior, la Sala Constitucional consideró que la Ley 9892 refuerza que las decisiones de la JDPNISL en materia de conservación y preservación del patrimonio histórico-arquitectónico y de protección de la vida silvestre y conservación de la biodiversidad de la isla, deben adoptarse basadas en criterios técnicos. Para ello, el ordinal 12 supra citado, refiere que el personal técnico puede ser invitado a las sesiones y el artículo 9 dispone que los criterios que emita el



Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura y el SINAC, en su respectiva materia, prevalecerán.

Concluyó el Tribunal Constitucional que, si el legislador le dio carácter vinculante al criterio técnico de esos órganos ha de entenderse que pretendía que el aporte de ambos, en sus respectivas competencias, fuera solicitado siempre por parte de la JDPNISL en forma obligatoria. Esta obligatoriedad constituye la garantía constitucional para evitar que se adopten decisiones sin estar sustentadas en los criterios especializados que pudiesen dañar al ambiente o al patrimonio histórico cultural, al tratarse de una zona especialmente protegida.

Dado lo expuesto, la Sala Constitucional, en atención al principio precautorio que rige en las materias de cita, estableció que no es inconstitucional la integración de la JDPNISL del artículo 9 de la Ley 9892, siempre y cuando se interprete el último párrafo de este numeral, en el sentido de que tales criterios no resultan facultativos para la Junta Directiva, sino exigibles en todo momento para sustentar las decisiones que adopte, en relación con la conservación y preservación del patrimonio histórico-arquitectónico y la protección de la vida silvestre y conservación de la biodiversidad de la isla, o en lo que puedan incidir en estas materias, los cuales deberán ser atendidos por esos órganos, de la forma más expedita posible; y serán de acatamiento obligatorio para la Junta.

En efecto y para mayor claridad indica el Tribunal Constitucional en la resolución que nos ocupa:

(...) Nótese que el último párrafo del artículo 9 de reciente cita, es categórico en cuanto al carácter que revisten estos informes técnicos, al determinar que en lo concerniente a la conservación y preservación del patrimonio histórico-arquitectónico prevalecerá el criterio del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura, mientras que en lo atinente a la protección de la vida silvestre y conservación de la biodiversidad, prevalecerá el criterio técnico del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, con lo cual, claramente, estos criterios técnicos no podrán ser obviados por la Junta Directiva, sino que, necesariamente, deberán estarse a lo que se indique en estos sobre las materias señaladas.

j) Sobre la alegada inconstitucionalidad de la Ley 9892 respecto del otorgamiento de concesiones.

La acción acusa que la Ley 9892 contraría al artículo 8 inciso 15 de la Ley del Servicio de Parques Nacionales, en relación con su artículo 12, ya que, en los parques nacionales está prohibido otorgar concesiones fuera de las instalaciones para el servicio del propio parque y solo se permite hacer ecoturismo, investigación, talleres y eventualmente hacer aprovechamiento del recurso hídrico, pero sin fines comerciales en muelles, atracaderos y otros.



Por su parte, la Ley de Biodiversidad determina el tipo de concesión de servicios y actividades no esenciales que pueden otorgarse dentro de las áreas silvestres protegidas.

La Ley Forestal y su reglamento dan la posibilidad de autorizar, mediante permisos, el uso privativo del patrimonio natural del Estado en precario a favor de sujetos de derecho privado, para efectuar actividades de investigación, capacitación, ecoturismo y acceso a agua potable, únicamente. Sin embargo, en parques nacionales, la legislación no permite otorgar este tipo de autorización en relación con el ecoturismo.

La Sala considera que, aun siendo los parques nacionales categorías de protección absoluta en los que no se permite autorizar permisos de uso para actividades de ecoturismo, ello no significa que no puedan concesionarse o autorizarse contratos para la prestación de ciertos servicios no esenciales. Incluso, en la Ley del Servicio de Parques Nacionales, lo que se prohíbe son las concesiones para la explotación de productos de parques nacionales, por cuanto su artículo 12 indica: «No pueden otorgarse concesiones de tipo alguno para la explotación de productos de los parques nacionales, ni otorgarse permiso para establecer otras instalaciones que las del Servicio».

La Sala aclara, sin embargo, que en los parques nacionales no puedan otorgarse concesiones de manera irrestricta, como señaló la Sala en la sentencia nro. 2015012955 de las 9:20 horas del 21 de agosto de 2015:

VII.- Sobre la licitación de servicios no esenciales, la colocación de contenedores y estructuras en el parque y la ausencia de permisos y autorizaciones para ello. (...) Efectivamente, el Parque Nacional Manuel Antonio fue declarado parque nacional mediante la ley N° 5100. Ello implica no solo que los territorios que comprende pasaron a formar parte del Patrimonio Natural del Estado, sino que están sometidos a un régimen especial de protección. Este régimen se visualiza claramente en el caso sub examine, pues la actividad prevista en la licitación usualmente no requeriría la viabilidad ambiental de la SETENA; sin embargo, el trámite de dicha viabilidad es ineludible para este caso precisamente por llevarse a cabo en un Área Ambientalmente Frágil. Ahora bien, la Sala pudo tener por acreditado, con base en las declaraciones de las partes, que las autoridades encargadas del parque permitieron el ingreso de contenedores al parque, aun cuando el proyecto no contaba con viabilidad ambiental y ni siquiera se había oficializado el trámite ante la SETENA. La finalidad de obtener la viabilidad ambiental, ya sea la potencial o la licencia, es prevenir que el proyecto o actividad ocasione daños al ambiente, lo que implica que dicha viabilidad deba ser tramitada de previo al inicio del proyecto (véase el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 31849, Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental). En ese tanto, el hecho de que la Administración del parque nacional permitiera el ingreso y permanencia de los contenedores que servirían a las actividades de la concesión sin que la SETENA hubiera otorgado de previo algún tipo de viabilidad constituye una lesión al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En



consecuencia y con el fin de reestablecer la situación a su estado original, la Sala declara con lugar el extremo y ordena a las autoridades recurridas que procedan a retirar del Parque Nacional los mencionados contenedores, hasta tanto no se cuente con la aprobación de la SETENA. La condenatoria se limita a las autoridades encargadas del Parque Nacional, por ser ellas las llamadas a protegerlo y administrarlo correctamente. Se desestima el recurso en contra de las empresas accionadas, pues se consideran que actuaron de buena fe, amparadas en la autorización que las autoridades recurridas les habían otorgado. (El formato de letra corresponde al original)

Lo anterior coincide con la sentencia nro. 2010-18702 de las 15:27 horas del 10 de noviembre de 2010:

Ciertamente, **cada concesión requerirá de previo un estudio de impacto ambiental evaluado por parte de SETENA, no obstante lo anterior, algunos de estos ecosistemas, por ejemplo las reservas marinas, son áreas que fueron protegidas precisamente con la intención de que en esta zona no se realice ninguna actividad extractiva y no se vea afectada tampoco, por ningún tipo de contaminación** (escapes de motores, contaminaciones acústicas, contaminaciones luminosas, etc.), para que la flora y la fauna se vayan regenerando a lo largo del tiempo, hasta que sus poblaciones alcancen el mayor número de ejemplares que pueda haber en ese sitio; lo cual es totalmente excluyente con la concesión de una marina turística por los efectos que evidentemente lo alterarán. **Otros ecosistemas de los citados pueden ser que no requieran necesariamente una veda absoluta de toda actividad, pero cualquier autorización en ese sentido debe ser valorada y anticipada.** Como ya se indicó, resulta irrazonable proteger unas zonas y otras no sin un criterio técnico que así lo sustente, pues ello resulta lesivo del principio precautorio y del principio de progresividad del ámbito de tutela de los derechos fundamentales. (El formato de letra corresponde al original)

En este mismo tema y en su sentencia 2022-22606 de las 13:10 horas del 28 de setiembre de 2022, la Sala estimó que, con base en el principio precautorio, se debe contar con estudios de impacto ambiental evaluados por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental de previo a habilitar el otorgamiento de concesiones en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional. En efecto y de forma unánime, la Sala indicó:

(...) también resulta en una inconstitucionalidad por el fondo por cuanto, en acatamiento del Principio Precautorio, se requiere de previo a cambiar la naturaleza del Refugio, su ámbito de protección, y a posibilitar concesiones, de un estudio de impacto ambiental evaluado por parte de Secretaría Técnica Ambiental, de modo tal que se demuestre el tipo de daño y las medidas que deban adoptarse, estudio que se echa de menos en esta iniciativa de ley, ya que no podría dejar de protegerse un refugio sin criterios técnicos que así lo respalden (...).



De este modo, la Sala reitera que algunos tipos de concesión están permitidos en los parques nacionales, dado que la Ley del Servicio de Parques Nacionales centra la prohibición en lo establecido en su artículo 12: «No pueden otorgarse concesiones de tipo alguno para la explotación de productos de los parques nacionales, ni otorgarse permiso para establecer otras instalaciones que las del Servicio».

Sin embargo, en atención al principio de objetivación de la tutela ambiental resulta necesario que, previo al otorgamiento de una autorización, permiso de uso, o una concesión -según lo establece el artículo 9 de la ley 9892-, se cuente con un estudio que permita determinar técnica y científicamente que no se va a perjudicar al ambiente.

Además, dada la afectación al ambiente que podría derivar de la explotación de una concesión, una autorización o un permiso de uso en un área silvestre protegida de resguardo absoluto como lo es un parque nacional, es necesario que se adopten medidas suficientes y adecuadas para preservar el ambiente conforme a los principios precautorio y preventivo.

En consecuencia, la Sala concluye que los ordinales 7, así como los incisos f) y j del numeral 9 de la ley 9892, en relación con la autorización de concesiones y permisos en la Isla San Lucas, no resultan inconstitucionales, siempre que, de previo a la aprobación de tales autorizaciones, concesiones y permisos se cuente con estudios técnicos previos, suficientes, individualizados y necesarios para determinar i) la necesidad de otorgarlos y; ii) que no se causará daño o se pondrá en peligro al ambiente ni el patrimonio cultural.

k) Sobre la alegada inconstitucionalidad de la Ley 9892 respecto al financiamiento incierto.

La Sala rechaza este argumento de la acción y considera que la Ley impugnada sí establece el modo en el que el Parque Nacional Isla San Lucas contará con recursos financieros. En efecto el artículo 17 de la Ley 9892 regula que, entre tales recursos, contará con los correspondientes al SINAC, así como que «cualquier persona física o jurídica, así como los fondos propios que genere el ingreso al parque, la utilización de sus servicios, los cánones por concesiones y permisos y, en general, por el pago de las actividades realizadas dentro del parque».

Por lo demás, lo acusado por los accionantes, en cuanto a la posibilidad de que empresas que hagan donaciones o inversiones en el Parque Nacional Isla San Lucas persigan fines comerciales que desnaturalicen el propósito de un parque nacional, no pasa de ser una mera especulación.

l) Sobre la incorporación de oficiales de seguridad privada en el Parque Nacional Isla San Lucas.



La acción de inconstitucionalidad acusa que la Ley 9892, en su artículo 15, tiene un vicio de constitucionalidad, al autorizar que personal de seguridad privada sea integrado para hacer labores de vigilancia en el Parque Nacional Isla San Lucas, lo que incluso atenta contra sus finanzas, pues no se dice de dónde provendrán los fondos para cubrir los salarios de los oficiales.

Además, los accionantes indican que el trabajo de vigilancia debe estar en manos de los guardaparques del SINAC, quienes tienen el conocimiento, la capacitación y la sensibilidad para actuar dentro de un parque nacional.

De frente a esas acusaciones la Sala menciona su sentencia 2004-10492 de las 15:28 horas del 28 de setiembre de 2004, en la que se analizó la concesión del servicio público de seguridad, de tipo intracarcelario. Esta indica en lo conducente: la prestación de servicios de seguridad intracarcelaria por parte de concesionarios para que sean congruentes con el Derecho de la Constitución, debe estar dirigidos a prestar servicios de apoyo a los agentes de la Policía, que no impliquen el ejercicio directo de potestades de imperio que son exclusivas del Estado.

Dado lo anterior la Sala concluye que no resulta arbitrario ni contrario a la Constitución Política que, en un área silvestre protegida, en el servicio de seguridad pueda coadyuvar, mediante una contratación, una empresa privada, siempre que tal prestación no implique el ejercicio de potestades de imperio por parte de la última.

La Sala señala que ya se ha pronunciado sobre las funciones que pueden desempeñar los guardaparques en atención al carácter de autoridad de policía que poseen y cita así la sentencia 2018-5836 de las 9:30 horas del 13 de abril de 2018:

***IV.- Análisis del caso.** De lo informado por la autoridad recurrida competente, se tiene que los funcionarios denunciados no sólo (sic) actuaron en cumplimiento de su deber, ante una invasión y daños ambientales al Refugio Nacional de Vida Silvestre Barra del Tortuguero, sino porque cuentan con la autorización legal en los artículos 54 de la Ley Forestal y 16 de la Ley de Vida Silvestre:*

“...ARTÍCULO 54.- Funcionarios de la Administración Forestal.

***Los funcionarios de la Administración Forestal del Estado tendrán carácter de autoridad de policía,** como tales y de acuerdo con la presente ley, deberán denunciar ante las autoridades competentes las infracciones cometidas.*

Las autoridades de policía estarán obligadas a colaborar con los funcionarios de la Administración Forestal del Estado, cada vez que ellos lo requieran para cumplir, cabalmente, con las funciones y los deberes que esta ley les impone.

*Para el cumplimiento de sus atribuciones, estos funcionarios, identificados con su respectivo carné, **tendrán derecho a transitar y a practicar inspecciones en cualquier fundo rústico o industrial forestal, excepto en las casas de***



habitación ubicadas en él; así como decomisar la madera y los demás productos forestales aprovechados o industrializados ilícitamente y secuestrar, en garantía de una eventual sanción, el equipo y la maquinaria usados en el acto ilícito. También, decomisarán el medio de transporte que sirva como instrumento o facilitador para la comisión del delito, previo levantamiento del acta respectiva. Todo lo anterior deberá ponerse a la orden de la autoridad judicial competente, en un plazo no mayor de tres días.

ARTÍCULO 16.- Para el fiel cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley, los inspectores de vida silvestre, los inspectores forestales y los guardaparques debidamente acreditados y en el desempeño de sus funciones, están facultados para detener, transitar, entrar y practicar inspecciones, así como para decomisar, dentro de cualquier finca, lo mismo que en las instalaciones industriales y comerciales involucradas, los productos y subproductos de las actividades prohibidas, junto con los implementos utilizados, definidos en el Reglamento. En el caso de los domicilios privados, se deberá contar con el permiso de la autoridad judicial competente o del propietario...". De manera que, descartándose la arbitrariedad que se alega, en relación con el abuso de autoridad en las actuaciones descritas, lo que procede es desestimar el recurso, como en efecto se hace" (el destacado fue incorporado por la Sala).

En el caso que nos ocupa la Sala advierte que la vigilancia y seguridad del Parque Nacional Isla San Lucas sí recae en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, cuyos guardaparques están autorizados para el ejercicio de potestades de imperio en el cumplimiento de sus funciones policiales, lo cual está en consonancia con la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, que los autoriza a « (...) detener, transitar, entrar y practicar inspecciones, dentro de cualquier finca y embarcación, lo mismo que en las instalaciones industriales y comerciales involucradas, así como para decomisar los organismos, las partes, los productos y los derivados de vida silvestre, junto con el equipo utilizado en la comisión de un delito o actividad prohibida por esta (...)».

Además, indica la Sala que, aunque la Ley 9892 faculta a la Junta Directiva del Parque Nacional Isla San Lucas a contratar personal de seguridad privada, la misma Ley lo restringe a que: i) no tendrá autoridad de policía; y ii) no podrá ejercer funciones indelegables propias de la administración.

Incluso, la Sala considera loable que se considere la posibilidad de contratar seguridad privada en la Isla San Lucas, si se considera que en el pasado han ocurrido actos vandálicos que han generado un detrimento tanto en el ambiente como en el patrimonio cultural.

Concluye la Sala que la posibilidad de la contratación de seguridad privada con base en la norma impugnada no implica que ese personal ostente potestades de imperio en la prestación del servicio. E interpreta este punto de la norma en examen conforme a la Constitución, en el sentido de que la seguridad privada no tendrá autoridad de policía ni está facultada para el ejercicio de potestades de imperio en la prestación del servicio en cuestión.



En general con base en los argumentos esgrimidos, la Sala Constitucional declaró sin lugar la acción interpuesta en contra de la Ley 9892 y no consideró inconstitucional la integración de la Junta Directiva que se regula en su artículo 9 cuestionado, siempre y cuando se interprete el último párrafo del citado artículo en el sentido de que en aquellas decisiones que se refieren a la materia ambiental y al patrimonio histórico arquitectónico, ese órgano colegiado deberá consultar de previo a los órganos que ahí se citan, cuyos criterios -en sus respectivas materias- serán obligatorios para la Junta Directiva. Asimismo, advirtió que, cualquier decisión concreta relativa a la administración o al manejo del parque nacional, igualmente podrá ser controlada en las vías ordinarias de legalidad, o en la constitucional, en caso de llegarse a estimar que, a través de esas decisiones, llegue a producirse una lesión al derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

V. Conclusiones

1. La hipótesis planteada en la Introducción de este trabajo se comprueba en forma positiva después del análisis del marco normativo e institucional realizado en su parte I y II. En efecto, tanto la legislación nacional como la gestión estratégica de las instituciones a cargo de la protección del ambiente (desde el análisis realizado del Sistema Nacional de Áreas de Conservación), del patrimonio cultural y del desarrollo turístico están alineadas a los principios, objetivos y obligaciones asumidos por Costa Rica en los instrumentos convencionales identificados como clave en sus áreas de interés.

2. La gestión del Sistema Nacional de Áreas Conservación (SINAC) del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) ha sido exitosa a nivel de su principal objetivo de conservación y protección del patrimonio natural del Estado en las áreas de conservación estatales. Sin embargo, la «Estrategia de Turismo Sostenible en las Áreas Silvestres Protegidas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación», ha identificado los siguientes retos:

a) Se identifica debilidad financiera de las ASP al depender de los ingresos por entradas y al mostrarse concentración de visitas en pocas ASP (5 AC reciben más del 80 por ciento del total al momento evaluado en la Estrategia de cita). Esto ya que la concentración implica el riesgo de superar el número máximo de la capacidad de carga de las ASP. A esto se suma la marcada estacionalidad de la visitación.

b) Las ASP ofrecen pocos servicios productivos, incluso las más visitadas en el momento del diagnóstico. El énfasis de las ASP a nivel de servicios, personal,



página web, promoción y otras actividades de atracción son más técnicas ambientales y se carece del criterio experto turístico, de mercadeo, de diferenciación y de diversificación de productos. La promoción del destino Costa Rica que efectúa el ICT no se coordina con SINAC para efectos de las ASP.

c) Se identifican restricciones en la regulación de las concesiones de servicios no esenciales de las ASP. Se plantea la necesidad de que el SINAC aumente la aplicación de la figura de la concesión para aumentar y mejorar los servicios no esenciales, ya que es la fuente primordial de ingresos en otros sistemas de «Parques Nacionales» como el caso de Canadá o Estados Unidos de América, que se consideran un buen modelo a seguir para las ASP en Costa Rica. El escaso uso de la figura de la concesión de los servicios no esenciales en las ASP parece deberse a las limitaciones de su régimen legal y a su aparente dificultad administrativa.

d) Se identificó debilidad en la participación de los actores de las comunidades aledañas en la gestión del turismo sostenible en las ASP, lo que limita la distribución equitativa de los beneficios del turismo.

3. El Instituto Costarricense de Turismo, (ICT) cuenta con una Ley Orgánica, la Ley 1917 del 30 de julio de 1955 y sus reformas, que pese a su antigüedad, ya desde ese año 1955 y en forma visionaria y pionera, estableció como valores jurídicos superiores: la protección y conservación de los atributos medioambientales y del patrimonio cultural del país, la internalización de las externalidades socio ambientales y la sostenibilidad como eje de la gestión del desarrollo turístico nacional a cargo del ICT. Para ello, la Ley 1917, sin perder de vista el objetivo de su aprovechamiento como atracción turística, atribuye un valor estratégico a «aquellos sitios de importancia histórica o científica, o lugares de extraordinaria belleza natural que se deslindarán para preservar en ellos, intactas, la flora y la fauna autóctonas, evitando su destrucción». Por lo cual deberán conservarse para las futuras generaciones.

4. El ICT además desde su Plan Nacional de Desarrollo Turístico 2022-2027 (PNDT-CR) define un modelo de desarrollo turístico que busca contribuir con los objetivos del desarrollo sostenible del milenio declarados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El PNDT cuenta con un eje orientador muy claro en cuanto a promover una actividad turística resiliente que aproveche de manera sostenible el patrimonio turístico y cultural. Se plantea además la planificación del espacio turístico y cultural en la gestión de destinos turísticos y la generación de información turística y cultural de alto valor. Esto garantizando la protección y conservación de los ecosistemas y la riqueza y los valores culturales de las comunidades receptoras.



5. El ICT es también el propulsor de la Certificación para la Sostenibilidad Turística (CST) que ha sido reconocida por el Consejo Global de Turismo Sostenible (GSTC®, por sus siglas en inglés) lo que la ha ubicado en el mismo nivel que las normas de sostenibilidad más importantes del mundo.

A efectos de la protección del patrimonio cultural bajo la sombrilla de la Sostenibilidad, la CST en su Estándar CST2.0, contiene el Ámbito 2: «Impacto social, económico y cultural» de las empresas y organizaciones aspirantes y cuyos criterios e indicadores, se orientan a una gestión turística respetuosa del desarrollo comunitario, la equidad de género, la protección del patrimonio cultural y arqueológico y la valoración e incorporación en sus operaciones de elementos auténticos de la cultura local tradicional y contemporánea.

La CST además una en aplicación bajo su estándar CST 2.0 la categoría de “Áreas Protegidas (Públicas y Privadas)”. Esto se consideró como una de las acciones clave de la «Estrategia de Turismo Sostenible en las Áreas Silvestres Protegidas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación» para mejorar la gestión y competitividad de las ASP.

6. Sin detrimento de lo anterior, se considera recomendable generar una reforma a la Ley Orgánica del ICT para que ésta otorgue al Instituto a nivel legal competencias y obligaciones específicas de gestión del desarrollo turístico bajo un modelo de sostenibilidad. Entre tales competencias, la nueva Ley deberá otorgar expresamente al ICT: - Competencia para certificar la sostenibilidad turística con base en sus propios parámetros técnicos los cuales definirá vía reglamentaria y, - Competencia para registrar y otorgar licencias de uso de la marca Costa Rica con base en sus propios parámetros técnicos de sostenibilidad turística, los cuales definirá vía reglamentaria.

7. La Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario (TRC), Ley 8724 del 17 de julio del 2009 y sus reformas, establece un régimen de reconocimiento y conceptualización de dicha actividad junto con beneficios e incentivos para su desarrollo. Dentro de las competencias asignadas al Instituto Costarricense de Turismo por la Ley 8724 está la de cumplir con los objetivos para tal actividad plasmados en sus artículos 1, 2 y 6. Con ello se fomenta desde la gestión del ICT el fomento de la actividad turística de tipo rural comunitario, (TRC), por medio del impulso de empresas de base familiar y comunitaria. Esto con el fin de que las personas habitantes de las comunidades rurales procuren la gestión de su propio desarrollo, incluido el manejo de destinos turísticos locales y de que participen en la



planificación y el aprovechamiento de los recursos naturales de su entorno de manera sostenible, de forma que les permita una mejor condición de vida.

8. En Costa Rica, las sentencias de la Sala Constitucional números 4350-97, 13099-2010 y 12817-2023 (en referencia al régimen especial que debe considerarse en la gestión del Parque Nacional Isla San Lucas), establecieron los valores y principios constitucionales necesarios para la integración y balance de los intereses y bienes jurídicos tutelados de la protección al ambiente, la justa distribución de sus beneficios a las comunidades locales por medio el desarrollo turístico sostenible y la protección del patrimonio cultural. Entre ellos destacan:

a) El desarrollo turístico no debe implicar la destrucción de los bienes del dominio público o del entorno, porque incluso depende de su preservación para alcanzar el mejoramiento económico de las comunidades rurales dentro de los parámetros de la sostenibilidad.

b) Dentro de los fines constitucionales del Estado está también el desarrollar políticas que reduzcan las brechas sociales y económicas, ajustando su actuación a la protección de los ambientes, sean naturales, rurales o mixtos, a partir de lo preceptuado por el artículo 50 constitucional.

c) Toda actividad económica o productiva que intervenga o utilice el medio ambiente, debe responder a la filosofía del desarrollo sostenible según el impacto que tenga en él. Es en este sentido, que la Sala Constitucional considera que el turismo rural como tal, debe responder a esos valores que protegen el desarrollo sostenible.

d) La Certificación para la Sostenibilidad Turística que emite el Instituto Costarricense de Turismo es reconocida por la Sala Constitucional como un componente de suma importancia, que denota un avance por proteger el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado a la vez de impulsar la diversidad económica.

e) Reconoce la importancia de la Ley 8724, que es Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario, al beneficiar a familias y comunidades que utilizan sus localidades como destinos turísticos, y al incluir entre sus normas el inciso a) del artículo 2 que señala como su obligación : «Dar un uso óptimo a los recursos ambientales que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica. »



f) Se eleva como principio constitucional al Código Ético Mundial para el Turismo, adoptado por la resolución A/RES/406(XIII) de la decimotercera Asamblea General de la entonces Organización Mundial del Turismo en Santiago de Chile, el 27 de diciembre al 1 de octubre de 1999, y adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en resolución A/RES/56/212 del 21 de diciembre de 2001, en la propuesta de su artículo 3, el turismo, factor de desarrollo sostenible.

g) La protección del patrimonio cultural se enmarca dentro del Derecho Urbanístico, y este se comprende en el marco más amplio del Derecho Ambiental. Lo cual encuentra su sustento jurídico-constitucional en los artículos 50 y 89 de la Constitución Política, en forma integral y equilibrada entre el ambiente natural y el ambiente urbano. Ambos derechos, ambiental natural y ambiental urbano deben equilibrarse cuando el Patrimonio Cultural se encuentra presente, dado que se trata también de valores constitucionales que no pueden ser legítimamente excluidos, de los derechos de acceso y de disfrute de todos los particulares, nacionales y extranjeros, lo que se conoce como *su puesta en valor*.

h) Con base en el mismo derecho fundamental al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, no procede sacrificar la tutela al Patrimonio Nacional y Cultural. Esto en aplicación del Convenio sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, aprobado en Costa Rica por Ley 5980 del 16 de noviembre de 1976. Que implica una función asertiva y progresiva del Estado, sin perjuicio de obtener eventualmente los beneficios financieros, artísticos, científicos y técnicos a través de los mecanismos que prevé el Convenio, por ello, la puesta en funcionamiento de los bienes culturales es posible mediante su rehabilitación, es decir, su puesta en valor como fuente de recursos financieros.

VI. Bibliografía.

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica; disponible en

Cabrera Medaglia Jorge, Manual de Legislación Ambiental Costarricense, 1 ed., San José Costa Rica, Editorial Jurídica Continental, 2006, 336 p.

Flores Moya, A., Ureña Cubillo R., (2013). *Certificación para la Sostenibilidad Turística en el Plan Nacional de Turismo Sostenible de Costa Rica: Un Análisis Económico de sus Incentivos Normativos*. [Trabajo final de investigación aplicada para optar por el grado Maestría Profesional en Derecho Ambiental] Sistemas de Posgrado, Universidad de Costa Rica. disponible en

Chacón, Mario Peña. Régimen Jurídico de las Categorías de Manejo de Áreas Silvestres Protegidas De Costa Rica. disponible en



Sentencias de Sala Constitucional:

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, sentencia 2306-91 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del 6 de noviembre de 1991. [disponible en](#)

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, sentencia 2988-99 de 11 horas 57 minutos del 23 de abril de 1999. [disponible en](#)

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución 5245-2002 de las 15:20 horas del 29 de mayo de 2002. [disponible en](#)

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución 13099-2010 de las 14:56 horas del 4 de agosto del 2010. [disponible en](#)

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Resolución 2014-12887 de las 14:30 horas del 08 de agosto de 2014 [disponible en](#)

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Resolución 12817 – 2023 de las 14:40 horas del 31 de mayo del 2023. [disponible en](#)

Dictámenes de la Procuraduría General de la República de Costa Rica

Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen C-351-2006 del 31 de agosto del 2006 [disponible en](#)

Procuraduría General de la República de Costa Rica, Opinión Jurídica OJ-078-2008 del 9 de setiembre del 2008 [disponible en](#)

Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen C-16-2002 del 15 de enero del 2002 [disponible en](#)

Leyes

Regula Propiedad, Explotación y Comercio de Reliquias Arqueológicas, Ley N°7 del 6 de octubre de 1938 [disponible en](#)

Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Ley N° 1917 del 30 de julio de 1955 [disponible en](#)

Ley del Servicio de Parques Nacionales, Ley N° 6084 del 24 de agosto de 1977 [disponible en](#)

Ley sobre Patrimonio Nacional Arqueológico, Ley N° 6703 del 28 de diciembre de 1981 [disponible en](#)



Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554 del 4 de octubre de 1995 y sus reformas [disponible en](#)

Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica, Ley N° 7555 del 4 de octubre de 1995 y sus reformas [disponible en](#)

Ley Forestal, Ley N° 7575 del 3 de febrero de 1996 y sus reformas [disponible en](#)

Ley de la Biodiversidad, Ley N° 7788, de 1998 y sus reformas [disponible en](#)

Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario (TRC), Ley N° 8724 del 17 de julio del 2009 y sus reformas [disponible en](#)

Creación del Parque Nacional Isla San Lucas, Ley N° 9892 del 24 de agosto de 2020 [disponible en](#)

Decretos Ejecutivos

Reglamento a la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo N° 25721 de 17 de octubre de 1996 y sus reformas [disponible en](#)

Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo N° 34433 del 11 de marzo del 2008 y sus reformas [disponible en](#)

Reglamento del programa de sostenibilidad turística, Decreto Ejecutivo N° 41415 del 17 de setiembre del 2018 [disponible en](#)

Decreto N° 34282-TUR-MINAEC, denominado “Rectifica, delimita y amplía los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre Isla San Lucas y declara de interés nacional y de alta prioridad el desarrollo turístico sostenible de la isla” [disponible en](#)

Políticas y Documentos Estratégicos o Técnicos

Instituto Costarricense de Turismo, Junta Directiva, Plan Nacional de Turismo de Costa Rica 2022-2027. Aprobado en la sesión ordinaria N° 6210, Apartado 3.II, celebrada el 21 de marzo de 2022. Actualización 2023 aprobada en Sesión Ordinaria Presencial N° 6256, realizada por la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo, en el APARTADO 1, “Generalidades”, Artículo 5, “Propuestas de la Gerencia General” inciso I, celebrada el lunes 05 de junio de 2023 [disponible en](#)

Instituto Costarricense de Turismo, Departamento de Certificaciones y Responsabilidad Social Turística, Estándar del Certificado de Sostenibilidad Turística, CST 2.0, Publicado al Alcance 84 del Diario Oficial La Gaceta del 25 de abril del 2018 [disponible en](#)



Ministerio de Ambiente y Energía, Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), Estrategia de Turismo Sostenible en las áreas Silvestres Protegidas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, disponible en , recuperado el 6 de noviembre del 2024 a las 16 horas.

Iniciativa Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN), Ministerio de Ambiente y Energía, Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), El ABC de los Servicios y Actividades No Esenciales en las Áreas Silvestres Protegidas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, febrero 2021, disponible en, recuperado el 8 de agosto del 2025 a las 22 horas con 27 minutos.

ⁱ Licenciada en Derecho y Máster en Derecho Ambiental por la Universidad de Costa Rica. Coordinadora de la Unidad Jurídico-Administrativa de la Asesoría Legal del Instituto Costarricense de Turismo. Correo electrónico rosible.urena@ict.go.cr