



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES, AMBIENTALES Y AGROPECUARIOS

INFORME NO. DFOE-PGAA-59-2008

Al contestar refiérase
al oficio No. **13244**

10 de diciembre, 2008
FOE-PGAA-0888

Doctor
Roberto Dobles Mora
**MINISTERIO DEL AMBIENTE, ENERGÍA
Y TELECOMUNICACIONES**

Ingeniero
Ronald Vargas Brenes
Director Ejecutivo
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN

Estimados señores:

Asunto: Remisión del primer informe No. DFOE-PGAA-59-2008 en relación con los resultados del estudio que se realiza sobre la gestión del MINAET en las áreas silvestres protegidas costeras del país.

Para lo de su competencia, y a efecto de que sea hecho del conocimiento de los miembros del Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC), en la sesión inmediata posterior al recibo del presente oficio, me permito remitirles el primer informe No. DFOE-PGAA-59-2008, preparado por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en el cual se consignan algunos resultados del estudio que esta Contraloría General realiza en el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), en relación con la gestión de ese Ministerio en las áreas silvestres protegidas ubicadas en las zonas costeras del país.

Dicho estudio se lleva a cabo en cumplimiento del Plan Anual Operativo para los años 2008 y 2009 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa; con el fin de evaluar la gestión del MINAET en la administración y protección de los recursos naturales ubicados en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) que forman parte de áreas silvestres protegidas, de conformidad con la normativa legal y técnica aplicable. El período de estudio está comprendido entre el 1º de enero de 2007 y el 30 de junio de 2008, ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario, y se efectúa de acuerdo con el Manual de normas generales de auditoría para el sector público.

El estudio de referencia permitió determinar los resultados que se comentan a continuación:

1. Políticas generales en materia de áreas silvestres protegidas.

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) no ha actualizado ni formalizado las políticas existentes para el manejo, control y protección de las áreas silvestres protegidas del país. Al respecto, ese Sistema cuenta con los documentos denominados: "*Políticas para Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica*", de 1997 y "*Políticas de protección y control*" de 1998; no obstante ello, no se encontró evidencia de que hayan sido formalmente aprobadas y divulgadas por las instancias correspondientes, ni de que hubiesen sido objeto de actualización reciente, situación que fue corroborada por algunos Directores de Área de Conservación consultados.

A su vez, se determinó que el SINAC ha emitido otros documentos aislados, como: el Protocolo de actuaciones ante incidentes de aprovechamiento ilegítimo de recursos Marinos y Costero, dentro y fuera de Áreas Marinas Protegidas; el Manual para el manejo y la conservación de las tortugas marinas en Costa Rica, con énfasis en la operación de proyectos en playa y viveros; la Estrategia Ambiental para la gestión integral de los recursos marinos y costeros de Costa Rica; la Política de persecución penal ambiental; y la Guía para la investigación de delitos ambientales, entre otros. Estos documentos tampoco han sido oficializados ni formalmente divulgados, por lo que aunque sirvan de ayuda para encauzar de alguna forma la gestión institucional, no podrían considerarse como políticas oficiales del SINAC, aunado a que podrían adolecer de falta de integralidad.

Lo anterior evidencia, en primer término, que el SINAC no tiene instaurado un procedimiento mediante el cual se elaboren, comuniquen e implementen las políticas de la Institución, necesario para formalizar un marco orientador preciso y a su vez integral que dirija a las Áreas de Conservación en la administración, control y protección de las áreas silvestres protegidas, así como para brindar mayor efectividad en las actuaciones de sus funcionarios relativas a la operatividad de estas áreas; y en segundo lugar, se aprecian vacíos en políticas relativas a temas relevantes para su respectivo manejo, por ejemplo, no se consideran las condiciones particulares de las siete categorías de manejo existentes, ni específicamente las condiciones de aquellas ubicadas en los litorales del país, afectadas por el dinámico crecimiento del sector turístico, inmobiliario, comercial y poblacional que se presenta en las zonas costeras; situación a la que se enfrentan 6 de las 11 Áreas de Conservación que integran el SINAC¹.

¹ A saber: Áreas de Conservación Tempisque, Guanacaste, Pacífico Central, La Amistad Caribe, Tortuguero y Osa.

FOE-PGAA-0888

3

10 de diciembre, 2008

Cabe destacar, que de acuerdo con el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad, el SINAC, como sistema de gestión y coordinación institucional descentralizado y por medio del cual se unifican las competencias del MINAET en materia forestal, vida silvestre y áreas silvestres protegidas, tiene la responsabilidad jurídica de dictar políticas, así como de planificar y ejecutar procesos con el fin de lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica.

Tampoco se encontró evidencia de que el SINAC haya implementado estrategias que permitan la medición y cumplimiento de las políticas existentes en materia de Áreas Silvestres Protegidas (ASP). Esta obligación deriva del ordenamiento jurídico que asigna al Sistema la tarea de planificar y ejecutar los procesos necesarios para cumplir con la misión de garantizar la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales del país.

Es importante mencionar, que el MINAET y el SINAC en particular están obligados a emitir, acorde con su marco jurídico, las políticas ambientales necesarias para la administración, protección y control de las ASP, constituidas por terrenos, humedales y porciones de mar, que han sido declaradas como tales, por representar ecosistemas que poseen especies amenazadas, y que han sido clasificadas bajo diferentes categorías de manejo según su naturaleza², con el fin de dedicarlas a la conservación y protección de la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general.

2. Permisos de uso en los Refugios Nacionales de Vida Silvestre mixtos, ubicados en la Zona Marítimo Terrestre.

El SINAC ha otorgado y tiene en trámite, permisos de uso dentro de la zona marítimo terrestre, destinados muchos de ellos a actividades turísticas y comerciales, y también para vivienda, especialmente, en los refugios de vida silvestre Gandoca-Manzanillo y Ostional; situación que deviene en contraria a la ley.

De acuerdo con la información suministrada a esta Contraloría General por las Direcciones de Áreas de Conservación, que tienen bajo su jurisdicción áreas silvestres protegidas costeras, en algunos Refugios Nacionales de Vida Silvestre mixtos, se han otorgado y están en trámite los permisos que se detallan en la siguiente tabla.

² Según lo que establece el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, las ASP se clasifican como: reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales y monumentos nacionales.

**PERMISOS DE USO O SOLICITUDES DE PERMISOS EN REFUGIOS
NACIONALES DE VIDA SILVESTRE MIXTOS A NOVIEMBRE DE 2008.**

ÁREA DE CONSERVACIÓN / RVS	PERMISOS DE USO
PACÍFICO CENTRAL - RVS Hacienda Barú	Permiso vencido; en estudio su prórroga. Se desarrollan proyectos turísticos. Se aprobó instalación de albergue para actividades y desarrollo turístico.
LA AMISTAD CARIBE - RVS Gandoca-Manzanillo	Permisos vigentes 196: 17 permisos turísticos 97 permisos para vivienda 3 permisos para conservación 9 permisos varios: camino, comercial, recreativo, construcción
TORTUGUERO - RVS Barra del Colorado	Solicitudes para trámite de permisos de uso, principalmente para actividades turísticas. No hay permisos vigentes; aunque se encuentran habitantes en esas zonas.
OSA - RVS M Pejeverro	1 permiso de uso en trámite desde el año 2003.
TEMPISQUE - RVNS Ostional	Permisos vigentes 20: 3 permisos turísticos 3 permisos para vivienda 1 permiso para conservación 13 permisos varios: recreativo e investigación

Fuente: Oficios del SINAC Nos. ACOPAC-D-1186-08 del 04/11/08, ACLAC-DR-200 del 31/10/08, ACTO-DIR-200-08 del 24/10/08, ACOSA-RVS-072 del 03/11/08 y ACT-DAP-D-294 del 29/10/08.

Nota: Entiéndase por RVS, Refugio de Vida Silvestre.

Sobre este particular, la Ley de Zona Marítimo Terrestre, No. 6043, en su artículo 1º define a la zona marítima terrestre como parte del patrimonio nacional que pertenece al Estado, indicando expresamente que es inalienable e imprescriptible, y que su protección y sus recursos naturales son obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. En cuanto a la administración, uso y disfrute de esta zona, según los artículos 2, 34 y 35 de la mencionada Ley, su administración corresponde al Instituto Costarricense de Turismo y a la municipalidad del área respectiva.

FOE-PGAA-0888

5

10 de diciembre, 2008

No obstante, el artículo 73 de la citada Ley establece que dicho cuerpo normativo no le aplicará a la zona marítimo terrestre que esta incluida en parques nacionales y reservas equivalentes, las cuales deberán regirse por la normativa respectiva. Sobre el particular, y específicamente en lo relativo al término de “reservas equivalentes”, la Procuraduría General de la República, en su Dictamen C-174-87³, señaló que debe entenderse como *“todas las áreas silvestres protegidas, junto con los parques nacionales que conforman el patrimonio Forestal del Estado: reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales y refugios nacionales de fauna silvestre, las cuales, con carácter inalienables e inembargables, están sometidos a planes específicos de manejo público que garanticen la adecuada protección, conservación y uso racional de los recursos, para un desarrollo sostenido.”*.

De lo anterior se coligen dos aspectos importantes, primero, que las áreas silvestres protegidas constituyen Patrimonio Natural del Estado, lo cual tiene sustento en la Ley Orgánica del Ambiente, artículos 38 y 46, y en la Ley Forestal, artículo 39, inciso i), entre otros, y segundo, que los refugios nacionales de vida silvestre, al constituirse como “reservas equivalentes” a los parques nacionales, también se encuentran exentas de la aplicación de la Ley de Zona Marítimo Terrestre.

Sobre este segundo aspecto, es importante destacar el alcance del artículo 83 de la Ley de Conservación de Vida Silvestre, que en su segundo párrafo indica que *“...la Dirección General de Vida Silvestre tendrá las facultades y deberes que establece la Ley No. 6043, respecto de los Refugios Nacionales de Vida Silvestre que incluyen áreas de la zona marítimo terrestre.”*; norma que, en criterio de este órgano contralor, se debe entender en relación con las facultades y deberes de administración y tutela de los bienes demaniales, que dentro de los Refugios Nacionales de Vida Silvestre de la zona marítimo terrestre, pasa a ser responsabilidad del SINAC, pero no así como una facultad de dicho Sistema para otorgar concesiones o permisos de uso en esa zona, por constituir ésta Patrimonio Natural del Estado, con las excepciones que se comentan más adelante.

Es por ello, que el legislador constituyó regímenes excluyentes entre la zona marítimo terrestre ordinaria de la Ley 6043 y la zona marítimo terrestre en Refugios de Vida Silvestre, como parte del Patrimonio Natural del Estado, a fin de garantizar una protección más estricta y evitar actividades que no sean conciliables con los fines conservacionistas para los que se crea un refugio, un parque nacional o una reserva equivalente según se ha indicado. Es así como esta disposición evita que se autorice dentro de la zona marítima terrestre de los citados refugios (por ser dominio público e integrar el Patrimonio Natural del Estado) actividades que no tiendan a su protección o investigación⁴.

³ Consultar además: Procuraduría General de la República, dictámenes Nos. C-015-88, C-154-95, C-191-96 y C-026-2001, y la opinión jurídica No. O.J. 062-2000; y , Sala Constitucional votos Nos. 5173-94, 1886-95, 1887-95, 1822-98, entre otros.

⁴ Ver al respecto Voto de la Sala Constitucional No. 2003-09742.

Por su parte, el artículo 18 de la Ley Forestal establece que “...en el patrimonio natural, el Estado podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, una vez aprobadas por el Ministro del Ambiente y Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esta ley.”; mientras que el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública, indica que “...los permisos de uso del dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, podrán ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración; pero la revocación no deberá ser intempestiva ni arbitraria y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de revocación.”.

De acuerdo con lo anterior, es posible para el Estado otorgar permisos de uso sobre el dominio público siempre que sea a título precario, pero tratándose del Patrimonio Natural del Estado, las actividades permitidas se limitarían a labores de investigación, capacitación y ecoturismo; entendido este último como turismo de bajo impacto según lo ha definido la Procuraduría General de la República⁵. Además, si se trata de un área silvestre protegida, como los refugios nacionales de vida silvestre, se debe respetar la finalidad de conservación por la cual se creó el refugio.

De ahí que los permisos de uso actualmente vigentes en la zona marítimo terrestre de áreas que constituyen refugios de vida silvestre, como son Gandoca-Manzanillo y Ostional, en tanto sean diferentes a las actividades permitidas por la normativa antes citada, serían contrarios a la Ley; como es claramente el caso de permisos para vivienda y permisos de tipo comercial. Según se observó, dichas autorizaciones han sido sustentadas en lo establecido en los reglamentos a la Ley de Conservación de Vida Silvestre. Al respecto, el reglamento actualmente vigente⁶, en su artículo 152, indica lo siguiente:

“El SINAC podrá otorgar permisos de uso, en la zona marítima terrestre (zona restringida) comprendida dentro de los límites de los Refugios de Propiedad Mixta, de acuerdo al artículo 82 de la Ley Vida Silvestre, N° 7317, al artículo 19 de la Ley Forestal 7575 y el artículo 11 del reglamento a la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo 25721-MINAE y otras leyes conexas.”.

Sobre el particular, el artículo 82 de la Ley de Vida Silvestre estipula, entre otros aspectos, que los refugios nacionales de fauna y vida silvestres son aquellos que el Poder Ejecutivo declare para la protección e investigación de la flora y la fauna silvestre, en especial la que se encuentre en vías de extinción; mientras que el artículo 11 del Reglamento a la Ley Forestal, hace referencia a que el SINAC concederá permisos de uso del patrimonio natural y forestal del Estado únicamente a aquellos proyectos que no requieran aprovechamiento forestal y que no afecten los ecosistemas, la vida silvestre, los

⁵ Ver dictámenes de la Procuraduría General de la República, Nos. C-297-2004 y C-339-2004 del 19 de octubre y 17 de noviembre de 2004, respectivamente.

⁶ Decreto Ejecutivo No. 32633 del 10 de marzo de 2005.

FOE-PGAA-0888

7

10 de diciembre, 2008

suelos, los humedales y los sistemas acuíferos, entre otros, excepto las actividades expresamente permitidas por la Ley No. 6084 de Parques Nacionales y la Ley 7317 de Conservación de Vida Silvestre.

A su vez, en cuanto a la referencia que hace el citado artículo 152 del numeral 19 de la Ley Forestal, procede mencionar que esa norma lo que viene a regular es el uso de terrenos de bosque ubicados en propiedad privada, al permitirle a SINAC otorgar permisos para: *“a) Construir casas de habitación, oficinas, establos, corrales, viveros, caminos, puentes e instalaciones destinadas a la recreación, el ecoturismo y otras mejoras análogas en terrenos y fincas de dominio privado donde se localicen los bosques; b) Llevar a cabo proyectos de infraestructura, estatales o privados de conveniencia nacional, c) Cortar los árboles por razones de seguridad humana o de interés científico, d) Prevenir incendios forestales, desastres naturales u otras causas análogas o sus consecuencias.”*; casos en los que *“la corta del bosque será limitada, proporcional y razonable para los fines antes expuestos.”*

De lo anterior, se desprende que en la norma reglamentaria de referencia, se evidencia un error al citar el numeral 19 de la Ley Forestal en lugar del artículo 18 de ese mismo cuerpo legal, por cuanto este último artículo es el que permite el otorgamiento de permisos de uso en bienes de dominio público del Patrimonio Natural del Estado, para las actividades ya citadas de investigación, capacitación y ecoturismo, no así permisos de uso de esos bienes con las prerrogativas de los terrenos boscosos en propiedad privada, lo que devendría en una violación a los principios de conservación y protección que se pretenden con el establecimiento de este tipo de reservas o áreas.

Se debe concluir entonces, que los permisos de uso del dominio público son a título precario, de infraestructura móvil y deben adaptarse a lo estipulado por los artículos 18 de la Ley Forestal; 11 y Transitorio I, párrafo 1° de su Reglamento; y 39 de la Ley de Biodiversidad, en relación con las concesiones de servicios no esenciales dentro de áreas silvestres protegidas estatales; disposiciones legales y reglamentarias que no pueden modificar o desconocer el plan de manejo establecido en el refugio, en razón de la finalidad para la cual fue creado e igualmente, que la zona marítima terrestre que forma parte de Refugios Nacionales de Vida Silvestre está integrada al Patrimonio Natural del Estado, y que de conformidad con lo señalado en la normativa ambiental, únicamente se pueden otorgar permisos de uso para investigación, ecoturismo y capacitación.

Por lo tanto, se evidencia la necesidad de que la Administración modifique aquella normativa reglamentaria que es contraria a ley. Este es el caso del Reglamento a la Ley de Conservación de Vida Silvestre, en cuanto a los permisos de uso en la zona restringida de la ZMT ubicada en Refugios Nacionales de Vida Silvestre Mixtos; y en consecuencia corresponde acudir a la norma legal que regula este aspecto, o sea, al artículo 18 de la Ley Forestal, como norma mínima aplicable al Patrimonio Natural del Estado, quedando siempre

FOE-PGAA-0888

8

10 de diciembre, 2008

a criterio del SINAC establecer normas de mayor rigurosidad, por tratarse de una zona que constituye un área silvestre protegida, con objetivos muy específicos de conservación de acuerdo a su categoría de manejo.

3. Desafectación de áreas silvestres protegidas vía decreto ejecutivo.

Se determinó que los jefes del MINAET, tanto de la presente como de las últimas administraciones, han gestionado la emisión o tienen en proceso decretos ejecutivos para desafectar varias áreas silvestres protegidas (ASP), y con ello excluir zonas de su extensión territorial original⁷. En ese sentido, cabe señalar que la mayoría de las áreas desafectadas están ubicadas en las zonas costeras, junto a sitios de gran importancia turística.

En los expedientes y documentos revisados por este órgano contralor, no consta la existencia de los estudios técnicos que justifiquen tales desafectaciones, requisito necesario para tal proceder, ni la emisión de una ley que autorice para cada caso en particular la desafectación correspondiente. En este sentido, el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente establece que *“...la superficie de las áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo, sólo podrá reducirse por Ley de la República, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida.”*

Los casos concretos en que se emitieron los citados decretos ejecutivos, corresponden a los refugios nacionales de vida silvestre de Gandoca-Manzanillo e Isla San Lucas. Al respecto, El Decreto Ejecutivo No. 34282-TUR-MINAE-C del 25 de enero de 2008, modificó los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre San Lucas (RNSL), definidos en los artículos Nos. 1 y 2 del Decreto Ejecutivo No. 33327-MINAE del 30 de agosto de 2006, de forma tal que el Humedal del Estero Puntarenas y los manglares asociados a éste, ya no forman parte del área comprendida por ese Refugio. Por su parte, mediante el Decreto Ejecutivo No. 34043-MINAE del 11 de setiembre de 2007, se lleva a cabo una modificación del área del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, disminuyendo su extensión en algunas zonas. Ambos Decretos Ejecutivos actualmente se encuentran impugnados ante la Sala Constitucional⁸.

Ahora bien, independientemente de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas, procede destacar que en estos dos casos el MINAET contravino la normativa legal, al omitir el cumplimiento de las dos condiciones que establece el citado artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, para desafectar un área silvestre protegida; esto por cuanto

⁷ Ver oficio DVM-520-08 del 25 de setiembre de 2008.

⁸ El Decreto Ejecutivo No. 34282 está impugnado con acción de inconstitucionalidad del expediente No. 08-004317-0007-CO del 6 de marzo de 2008, el análisis incluye los Votos No. 4568 del 25 de marzo de 2008 y No. 4835 del 27 de marzo de 2008; mientras que el Decreto Ejecutivo No. 34043, fue impugnado con acción de inconstitucionalidad del Expediente No. 07-14812-007-CO del 5 de noviembre de 2007.

FOE-PGAA-0888

9

10 de diciembre, 2008

utilizó el decreto ejecutivo como instrumento de desafectación y no realizó los estudios técnicos requeridos para respaldar las reducciones de las citadas áreas. Además, destaca el hecho de que en ambos casos constan criterios en contra de tales gestiones emitidos por las unidades técnicas del SINAC.

Por otra parte, la actual administración mantiene casos en trámite de desafectación, para los que se pretende emitir decretos ejecutivos con medidas similares para la Zona Protectora de Tivives y para el caso de 720 humedales identificados. En este último caso, la propuesta de decreto ejecutivo pretende regular únicamente 19 de los 720 humedales identificados en todo el territorio nacional, o sea tan solo el 2,63% del total de humedales, con lo cual el 97,37% restante quedaría en condiciones de riesgo e inseguridad jurídica, lo cual resulta preocupante al constituir los humedales ecosistemas integrantes del Patrimonio Natural del Estado, y por tanto inalienables e imprescriptibles de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico. Además, en este caso, los jefes superiores del MINAET omitieron el criterio técnico y las recomendaciones vertidas por los especialistas de la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas (GASP) del SINAC, los cuales son acordes a numerosos criterios de la Procuraduría General de la República y de la Sala Constitucional⁹.

Aunado a lo anterior, cabe indicar que la propuesta de decreto acerca de los humedales se aparta de lo estipulado en los artículos 2 al 4 de la Convención de RAMSAR (COR), de acatamiento obligatorio para las autoridades públicas costarricenses desde 1991, y que obligan al MINAET a poner freno a las progresivas intrusiones sobre las áreas silvestres protegidas y las zonas húmedas, a fin de impedir su pérdida o deterioro.

Sobre el particular, es interés de esta Contraloría General resaltar la afectación negativa que podría implicar en la conservación y protección del ambiente, las actuaciones señaladas, y en particular el caso de los humedales que estando o no declarados oficialmente, tienen regulaciones especiales tanto nacionales como internacionales que las autoridades públicas están obligadas a respetar.

Asimismo, el artículo 41 de la Ley antes citada señala que los humedales y su conservación son de interés público, por ser de uso múltiple, estén o no estén protegidos por las leyes que rigen la materia ambiental. Sin embargo, desde 1998 el entonces MINAE reconoció la ausencia de reglamentación específica y de protección efectiva para esas áreas¹⁰, así como la carencia de instrumentos de planificación conjunta y de acciones concretas para reducir su vulnerabilidad ante acciones antrópicas, las cuales se siguen presentando en muchos lugares, como se demuestra en los documentos revisados en este

⁹ Véanse, entre otros: el Dictamen de la PGR No. C-102-96 sobre la importancia de los manglares como bienes de dominio público; el Dictamen de la PGR No. C-339-2004 sobre las actividades permitidas en el Patrimonio Natural del Estado; la Opinión Jurídica de la PGR No. OJ-014-2004; y los Votos de la Sala Constitucional Nos. 02988-99, que abordó la problemática de desprotección de los bienes ambientales de dominio público y el principio precautorio "*in dubio pro natura*"; y 5906-99, que reitera el carácter imperativo de la protección ambiental que beneficia a toda la colectividad, versus las actividades económicas que benefician los intereses de unos pocos.

¹⁰ Ver el Inventario Nacional de Humedales de 1998, el oficio SINAC-DG-GASP-331-07.

estudio¹¹. Esta situación incrementa el riesgo de pérdida irreversible de la biodiversidad (flora y fauna) y del hábitat de muchas especies que solo viven en los humedales.

En consecuencia, resulta evidente la débil gestión del MINAET pese a que tanto esta Contraloría General como organismos internacionales han indicado en años precedentes la obligación institucional de supervisar, administrar y proteger los humedales, estén estos o no incluidos dentro de las ASP¹².

De los resultados expuestos en los puntos anteriores, se concluye que el SINAC no cuenta con procedimientos formales para la emisión de políticas institucionales, ni con un marco orientador amplio y actualizado para la administración de las áreas silvestres protegidas, en sus diferentes categorías de manejo, lo cual le impide ser eficiente en el logro de los objetivos, principalmente en la gestión de las áreas silvestres protegidas costeras, que están siendo impactadas por el desarrollo inmobiliario y turístico de esas zonas, poniendo en riesgo la conservación y protección de los recursos naturales que ahí se encuentran y que son Patrimonio Natural del Estado. De igual forma, el MINAET no ha sido efectivo en la vigilancia de las áreas silvestres protegidas costeras y ha actuado en contravención del ordenamiento jurídico, al permitir que particulares eventualmente se aprovechen de dichas zonas para beneficio propio, concediendo permisos de uso y promoviendo la desafectación de algunas áreas silvestres, sin contar con los estudios técnico científicos necesarios, en contra incluso de criterios emitidos por sus unidades técnicas, e invadiendo potestades reservadas para el poder legislativo; todo ello en detrimento de la conservación y protección del ambiente y de la satisfacción del interés público.

4. Disposiciones al Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, y a efecto de subsanar las debilidades antes comentadas, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo o en el término conferido para ello; por lo que, su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

¹¹ Ver entre otros, los casos señalados con los oficios SINAC-DG-GASP-331-07, SINAC-DS-GASP-249-05, SINAC-DS-GASP-22-04, SINAC-DS-GASP-066-04, SINAC-DS-GASP-441-03, SINAC-DS-GASP-440-03, SINAC-DS-GASP-439-03.

¹² Ver informe de la Contraloría General No. DFOE-AM-11/2004, e informes de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

4.1. Al Ministro del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones

a) Revisar y gestionar los proyectos de decreto ejecutivo que le someta para su aprobación el Director Ejecutivo del SINAC, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en los incisos d) y e) del punto 4.2. de este informe, y de que los decretos ejecutivos correspondientes se publiquen a más tardar el 27 de marzo de 2009.

b) Ajustar a derecho las desafectaciones que se han emitido vía decreto ejecutivo y sin contar con los estudios técnicos requeridos, conforme se comenta en el punto 3 del presente informe. Además, se debe ajustar a derecho toda desafectación que se pretenda realizar a futuro, incluyendo los casos de la Zona Protectora de Tivives y la regulación de únicamente 19 de los 720 humedales identificados en todo el territorio nacional por el SINAC. Informar a este órgano contralor, a más tardar el 30 de enero de 2009, el plan contentivo de las acciones, plazos y responsables para implementar esta disposición.

4.2. Al Director Ejecutivo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación

a) Establecer y promulgar el procedimiento para la emisión de políticas, estrategias y lineamientos que orienten la gestión institucional; el que además de los procedimientos debe indicar las instancias de aprobación y los mecanismos para su comunicación oficial. Dicho procedimiento deberá estar instaurado formalmente a más tardar el 27 de febrero de 2009, e informado a este órgano contralor en esa misma fecha. Ver punto 1 de este informe.

b) Revisar, aprobar y promulgar -con base en el procedimiento solicitado en la disposición a) de este aparte- las políticas contenidas en los documentos denominados "*Políticas para Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica*" y las "*Políticas de protección y control*", así como los demás instrumentos de política contenidos en diferentes documentos elaborados por el SINAC. Dichas políticas deberán contener aquellas específicas para el control, protección y administración de las Áreas Silvestres Protegidas que se encuentren situadas en el litoral del país, así como para cada tipo de categoría de manejo; para lo cual se deberá considerar la normativa nacional e internacional aplicable. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2009, las políticas debidamente aprobadas y promulgadas, así como la estrategia de implementación de dichas políticas. Ver punto 1 de este informe.

c) Abstenerse a partir del momento en que reciba el presente informe, de otorgar permisos o cualquier otro tipo de concesiones en Refugios Nacionales de Vida Silvestre Mixtos o Estatales, excepto para aquellas actividades permitidas por el artículo 18 de la Ley Forestal, de conformidad con el plan de manejo y en apego a la reglamentación

FOE-PGAA-0888

12

10 de diciembre, 2008

que regule este tipo de permisos, tal como se explica en el punto 2 de este informe; y girar instrucciones a los Directores de Área de Conservación que tengan bajo su jurisdicción zonas colindantes con el litoral para que se acate esta disposición.

Además, instruir a dichos Directores para que se aboquen de inmediato a constituir expedientes administrativos para la revocación por parte del jerarca del Ministerio, de los permisos de uso que hayan sido otorgados en la zona marítimo terrestre de estos Refugios, cuando corresponda y respetando el debido proceso. Copia del oficio que se envíe a los Directores de Área de Conservación deberá ser remitida a la Contraloría General como máximo el 30 de enero de 2009, e informar a este órgano contralor, en el transcurso de los 15 días naturales siguientes al término de cada semestre de los años 2009 y 2010, sobre el avance en los procesos de revocación de los permisos actualmente vigentes.

d) Elaborar y remitir al Ministro del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones para su emisión, un proyecto de decreto ejecutivo para modificar el artículo 152 y siguientes del Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, Decreto Ejecutivo No. 32633 del 10 de marzo de 2005, relacionados con el otorgamiento de permisos de uso en la zona restringida de la zona marítima terrestre comprendida dentro de los límites de los Refugios Nacionales de Vida Silvestre Mixtos, a fin de que se ajuste a lo dispuesto por el numeral 18 de la Ley Forestal. Dicho proyecto de decreto ejecutivo deberá ser remitido al Despacho del Ministro a más tardar el 13 de febrero de 2009.

Asimismo, girar las instrucciones pertinentes a la unidad encargada de la emisión de normativa técnica del SINAC, a efecto de que se verifique en la reglamentación o normativa que se emita a futuro sobre el uso de dicha zona, como mínimo, las restricciones establecidas por el citado artículo 18 de la Ley Forestal, en cuanto a su carácter de Patrimonio Natural del Estado y las actividades permitidas en esa zona, más aquellas de índole ambiental que adicionalmente establezca el MINAET, por constituir una zona de propiedad estatal dentro de un área silvestre protegida. Remitir a esta Contraloría General copia de dichas instrucciones a más tardar el 13 de febrero de 2009.

e) Elaborar y remitir al Ministro del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones para su emisión, un proyecto de decreto ejecutivo mediante el cual se establezca la reglamentación necesaria para proteger y controlar los humedales del país, de acuerdo con lo que exige la normativa nacional e internacional atinente, entre esta última, la Convención de RAMSAR y la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América. Dicho proyecto de decreto deberá ser remitido al Despacho del Ministro a más tardar el 27 de febrero de 2009.

La información que se solicita para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos fijados, a la Gerencia del Área de Seguimiento de Disposiciones de esta Contraloría General de República.

FOE-PGAA-0888

13

10 de diciembre, 2008

Por último, cabe recordar que de conformidad con lo establecido en los artículos 342 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente acto caben los recursos de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de la presente comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y a la Contralora General de la República la apelación. Asimismo, contra este acto cabe el recurso extraordinario de revisión ante la Contralora General de la República, el cual debe formularse en los términos y plazos que señalan los artículos 353 y 354 de la indicada Ley General de la Administración Pública.

Atentamente,

Licda. Lilliam Marín Guillén, M.B.A.
GERENTE DE ÁREA

LMG/DCS/MSV/mcmd

ci Ing. Jorge Rodríguez Quirós, Viceministro - MINAET
 Lic. Rodrigo Bonilla Salazar, Auditor Interno - MINAET
 Archivos originales
 Archivo Central (2)

G: 2008000353-4