

INFORME Nro. DFOE-AM-38/2005
14 de diciembre, 2005

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS Y DE MEDIO AMBIENTE

**INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESPECIAL
EFECTUADO EN EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y
ENERGIA SOBRE EL “COMANEJO” DEL PARQUE
NACIONAL MARINO BALLENA.**

2005

CONTENIDO

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Introducción..... | 1 |
| 1.1. | Origen del estudio..... | 1 |
| 1.2. | Objetivo del estudio..... | 1 |
| 1.3. | Alcance del estudio..... | 1 |
| 1.4. | Comunicación de resultados..... | 2 |
| 1.5. | Generalidades del Parque Nacional Marino Ballena..... | 2 |
| 1.6. | Problemática social y económica generada por el Parque Nacional Marino Ballena..... | 4 |
| 1.7. | Generalidades del comanejo de áreas silvestres protegidas..... | 5 |
| 2. | Resultados del estudio..... | 7 |
| 2.1. | El comanejo y su aplicación en Costa Rica..... | 7 |
| 2.1.1. | Factibilidad jurídica de llevar a cabo el comanejo de áreas silvestres protegidas en Costa Rica..... | 7 |
| 2.1.2. | Gestión del MINAE en la elaboración de un marco regulatorio o política de comanejo para ser implementada en Costa Rica..... | 12 |
| 2.2. | El “comanejo” del Parque Nacional Marino Ballena..... | 14 |
| 2.2.1. | ASOPARQUE como único representante de la comunidad en el Parque Nacional Marino Ballena..... | 15 |
| 2.2.2. | Falta de cobro de la tarifa de entrada al PNMB y cobro de una “cuota voluntaria” por parte de ASOPARQUE en algunos sitios de ingreso al PNMB..... | 16 |
| 2.2.3. | Construcción de infraestructura y prestación de servicios no esenciales en el PNMB por parte de ASOPARQUE..... | 21 |
| 2.2.4. | Ilegalidad de las labores de control y protección realizadas por ASOPARQUE en el PNMB..... | 26 |
| 2.3. | Otras opciones diferentes al “comanejo” para lograr el desarrollo del distrito de Bahía Ballena y la protección del PNMB..... | 27 |
| 2.3.1. | Falta de coordinación interinstitucional para administrar y proteger la zona marítimo terrestre que abarca parte del PNMB..... | 29 |
| 2.3.2. | Desvinculación de la gestión estatal para atender necesidades de conservación y desarrollo social en el distrito de Bahía Ballena..... | 33 |
| 3. | Conclusiones..... | 36 |

| | | |
|------|---|----|
| 4. | Disposiciones..... | 38 |
| 4.1. | Al Ministro del Ambiente y Energía..... | 38 |
| 4.2. | Al Concejo Municipal de Osa. | 40 |
| 4.3. | A la Junta Directiva del ICT. | 41 |
| 4.4. | Al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica..... | 42 |

DIVISION DE FISCALIZACION OPERATIVA Y EVALUATIVA

AREA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS Y DE MEDIO AMBIENTE

**INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO ESPECIAL
EFECTUADO EN EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGIA
SOBRE EL "COMANEJO" DEL PARQUE NACIONAL
MARINO BALLENA.**

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.

El estudio se realizó en atención a una denuncia planteada ante esta Contraloría General, la cual fue programada para su atención en el Plan Operativo Anual correspondiente al año 2005, de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO.

Evaluar el "comanejo" que se ha llevado a cabo en el Parque Nacional Marino Ballena (PNMB) entre el Área de Conservación Osa (ACOSA) y la Asociación para el Desarrollo del Parque Nacional Marino Ballena y sus áreas de influencia (ASOPARQUE), a efecto de determinar la legalidad de ese proceso.

1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.

El estudio comprendió la determinación de la normativa que permite el comanejo de áreas silvestres protegidas, la labor realizada por el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) para oficializar una política de comanejo de áreas silvestres protegidas, el análisis de los procesos de

“comanejo” desarrollados tanto en el Parque Nacional Cahuita como ejemplo en el Parque Nacional Marino Ballena (PNMB), el análisis del proceso de “comanejo” que se realizan en el PNMB y el aporte de ese proceso al desarrollo de las comunidades aledañas a esa área silvestre protegida. El periodo analizado comprendió las actuaciones realizadas durante el año 2004, ampliándose cuando se consideró necesario.

El trabajo se realizó de conformidad con el Manual sobre normas técnicas de auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, así como con el Manual General de Fiscalización Integral, en lo aplicable.

1.4. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS.

Los resultados de este estudio se discutieron con representantes del Ministerio del Ambiente y Energía el 6 de diciembre de 2005, con representantes del Concejo Municipal de Osa el 7 de diciembre de 2005, representantes del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) el 12 de diciembre de 2005, representantes del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) el 13 de diciembre de 2005, y representantes de ASOPARQUE el 7 de diciembre de 2005.

1.5. GENERALIDADES DEL PARQUE NACIONAL MARINO BALLENA.

El Parque Nacional Marino Ballena fue creado mediante el Decreto Ejecutivo N° 19441-MIRENEM del 14 de diciembre de 1989, considerando la importancia del ambiente marítimo del Pacífico de Costa Rica, con gran diversidad biológica, especialmente en las áreas con arrecifes coralinos; que en esa zona existían gran cantidad de especies de valor comercial; que el área constituye un refugio temporal para la ballena jorobada; con un ecosistema muy frágil y de gran importancia biológica.

El PNMB se localiza en el Distrito de Bahía Ballena, Cantón de Osa, Provincia de Puntarenas, en ese momento se creó con una longitud de aproximadamente 4.500 hectáreas marinas y con una costa de 10 kilómetros de largo, entre el Tómbolo de Punta Uvita y Punta Piñuela, el límite terrestre se definió a partir de la pleamar ordinaria.

Ese Decreto Ejecutivo fue derogado con base en la Sentencia de la Sala Constitucional N° 546 de la catorce horas y treinta minutos del 22 de mayo de 1990, la que declaró inconstitucional la entonces Ley Forestal N° 7032 del 2 de mayo de 1986 y por lo tanto nulos todos los reglamentos promulgados con base en ella, como lo fue el Decreto Ejecutivo N° 19441-MIRENEM.

En virtud de lo anterior, fue hasta el 9 de junio de 1992 que se legitimó la creación del Parque con el Decreto Ejecutivo N° 21294-MIRENEM. En esta ocasión se consignaron los mismos considerandos y además se ampliaron los límites terrestres y marinos del PNMB, siendo que el límite norte se ubicó a partir de la desembocadura del Río Morete, y que la parte terrestre incorporó la franja de los 50 metros públicos demarcados por los mojones colocados por el Instituto Geográfico Nacional (IGN),

entre el Río Morete y Punta Piñuela. Así, el Parque mide aproximadamente 171 hectáreas terrestres y 5.160 hectáreas marinas. La Figura N° 1 muestra su ubicación y límites.

FIGURA N° 1



Fuente: Gerencia de Planificación, Sistema Nacional de Áreas de Conservación

En su parte terrestre el PNMB comprende las Playas Bahía, Pedregosa, Arco, Ballena y Piñuela. Dentro de la bahía se localizan la Isla Ballena, las rocas Tres Hermanas y el Tómbolo de Punta Uvita. Las comunidades y arrecifes coralinos se encuentran en el área de las rocas Tres Hermanas, Bajo Ballena y al norte del Tómbolo.

Este parque nacional es el primero que se crea en Costa Rica para proteger exclusivamente ambientes marinos y estuarinos, por ello posee un alto valor histórico.¹ La administración del Parque está a cargo del Área de Conservación Osa (ACOSA), Sub-región de Diques; y los usos de los recursos que ofrece son la pesca deportiva y artesanal, el turismo de playa, zonas de acampar, tours para observar las ballenas y delfines, el buceo con snorkel y caminatas por el manglar.

¹ Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación, Programa de Estudios Ambientales, Instituto Costarricense de Turismo, Servicio de Parques Nacionales. Plan General de Manejo Área de Conservación Osa, Anexo 1, Tomo 2 Parque Nacional Marino Ballena, pág. 18, Enero de 1995.

1.6. PROBLEMÁTICA SOCIAL Y ECONÓMICA GENERADA POR EL PARQUE NACIONAL MARINO BALLENA.

La idea de crear el Parque Nacional Marino Ballena se originó en un grupo de vecinos preocupados por la conservación y preservación de los recursos marinos de la zona, fundamentados en que su inmensa diversidad biológica había atraído una actividad pesquera comercial muy fuerte, en especial la que comercia el camarón y que esa actividad estaba perjudicando los recursos marinos de lugar. Esta iniciativa también fue apoyada por los pequeños pescadores de las comunidades de Bahía, Ballena y Piñuela pues la actividad comercial de los grandes camaroneros invadía su área y dañaban los trasmallos.

Fue solicitada² la creación del Parque al Gobierno de la República, y una vez creado quedó prohibida la pesca, excepto la deportiva y artesanal que autorizara el MINAE, siempre que no generara alteraciones ecológicas, según lo permite el artículo 10 de la Ley N° 6084 del 24 de agosto de 1997, Ley del Servicio de Parques Nacionales.

Es así como los pescadores de las comunidades vecinas con la creación de ésta área silvestre protegida quedaron imposibilitados de pescar en el PNMB, limitando su fuente económica de subsistencia. Además, los habitantes de la comunidad no tenían acceso libre a las playas del PNMB y algunos tendrían desalojar el área.

Esto llevó a diversos sectores comunales a manifestar que se sentían engañados, pues en ese entonces *“...la comunidad entendió que ella sería parte integral del Parque Marino; que el desarrollo de la zona sería en conjunto e inclusive que los pescadores, que durante muchos años no sólo habían residido en la zona, sino que de ella sacan sustento; no serían desplazados de ella, sino más bien tendrían un papel estelar en el desarrollo y conservación del Parque Marino.”*³

A partir de ese momento, y ante la imposibilidad de pescar en la zona, se generó conflicto entre los funcionarios del MINAE destacados en el Parque y los habitantes de la comunidad, suscitándose incluso hechos de violencia como son quemar la casa de los guardaparques en el año de 1994 y un funcionario del MINAE fue agredido por un pescador en 1999. En consecuencia la comunidad y el MINAE vuelven a negociar y se acuerda que la Oficina de la Sociedad Civil debía introducir el concepto de “comanejo” en las comunidades aledañas al PNMB, y elaborar una propuesta de marco jurídico para posibilitar el manejo compartido de los recursos naturales y las áreas silvestres protegidas en el país.

² Equipo Técnico de Coopesolidar, R L; Comité de Co-manejo del Parque Nacional Marino Ballena. El Parque Nacional Marino Ballena y su Gente: Un proceso de manejo conjunto en construcción. 2002, pág. 61

³ Asociación de Desarrollo Integral de Uvita y otros. Propuesta para la aprobación del Plan Regulador de Playa Uvita y la consolidación de las Áreas de Conservación. Abril, 1997.

Para lo anterior se tomó el PNMB como un proyecto piloto de comanejo de áreas silvestres protegidas, se brindó a los vecinos del lugar capacitación sobre el tema, y se tuvieron intercambios comunales con el Parque Nacional Cahuita, para conocer la experiencia de “comanejo” que allí se desarrollaba. En el año 2000 se implementaron medidas como cierres de paso con cadena para brindar información en los sectores de la Colonia, Ballena y Piñuela, se restringió el paso de vehículos, se prohibió el paso a los autobuses, se solicitó la cuota voluntaria y se entregaron volantes informativos⁴. También se estableció que los dineros se recibirían contra comprobante de dinero, que al finalizar cada día se contaría el dinero que manejaría la tesorería de ASOPARQUE; así como, que se conformaría un Comité de Comanejo para definir su uso.

En vez de conformar el Comité de Comanejo se redacta un borrador de convenio entre el MINAE y ASOPARQUE para el comanejo del PNMB en el año 2000, pero no fue formalizado por la falta de asidero jurídico. En consecuencia la labor de ASOPARQUE inicia de facto, argumentando que se encontraba trabajando conjuntamente con el MINAE en actividades dentro del Parque como el cobro de la cuota voluntaria de ingreso al Parque y otros servicios al visitante. En el año 2004 el Director de ACOSA decide conformar de facto una nueva Comisión de Comanejo MINAE-ASOPARQUE que, entre otras cosas, ha trabajado varios convenios para formalizar la relación entre las partes, sin lograrlo pues nuevamente no se cuenta con la normativa que lo permita.

1.7. GENERALIDADES DEL COMANEJO DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS.

El comanejo de áreas silvestres protegidas es una herramienta que se desarrolló en la década de los años 60, principalmente como instrumento para el manejo de conflictos originados en las comunidades aledañas principalmente en las limitaciones de acceso de los recursos naturales protegidos por los gobiernos. Reconociéndose entonces como una falla en el manejo que se venía dando a las áreas protegidas.

Las diversas acepciones al término comanejo, tales como: manejo conjunto, cogestión, manejo participativo y manejo colaborativo, se definen de forma similar. El concepto ha sido desarrollado por varias organizaciones e instancias de la siguiente forma:

- “ *Involucramiento de los usuarios locales de un territorio o conjunto de recursos naturales y/o grupos interesados en su conservación, en la gestión y administración del área protegida donde estos se encuentran. Es un arreglo institucional que implica una repartición de responsabilidades y competencias y una clara definición entre el ejercicio de la autoridad pública y las pautas de uso, acceso, control y posterior manejo de recursos de un área protegida dada.* (Giro et al, 1998)⁵”

- “*...responsabilidad compartida entre los sectores público (el gobierno) y privado (la sociedad civil), es una de las respuestas para promover un esquema participativo, descentralizado y democrático de conservación y desarrollo, orientado, modelo que puede desarrollar características de **sinergia**”*”

Con formato: Sangría:
Izquierda: 0 cm, Primera línea:
0,95 cm, Con viñetas + Nivel:
1 + Alineación: 3,81 cm +
Tabulación después de: 8,1 cm
+ Sangría: 8,1 cm,
Tabulaciones: 0 cm, Lista con
tabulaciones + No en 0,63 cm
+ 8,1 cm

⁴ Oficina de la Sociedad Civil del MINAE. Informe de Actividades Parque Nacional Marino Ballena. Proceso de Trabajo Conjunto. Abril 2000.

⁵ Corredor Biológico Mesoamericano. Estado Actual del Comanejo de Areas Silvestres Protegidas en Mesoamérica. Pág. 14 2003.

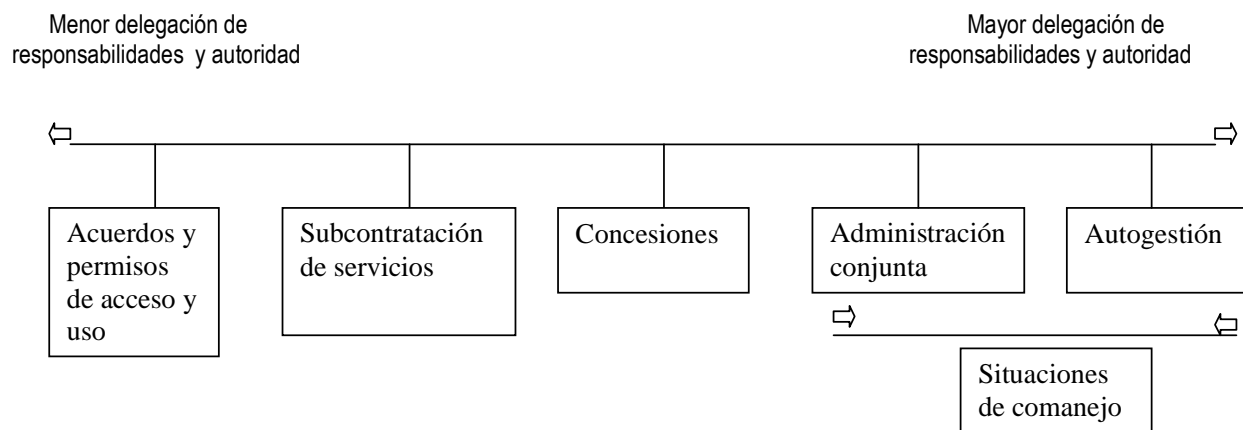
y de **ganar-ganar**, según el cual se complementan y multiplican capacidades y todas las partes se benefician./ El comanejo de áreas protegidas (y de recursos naturales, en general), en sus diferentes modalidades, se refiere al proceso en el cual dos o más actores sociales negocian, definen y formalizan roles y responsabilidades compartidos sobre su administración.”⁶

- “ Es un modelo alternativo de gestión de recursos naturales o espacios silvestres protegidos, que promueve la democratización de la gestión ambiental y una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la conservación; en donde, a través de una mesa de negociación multisectorial (Estado Sociedad Civil), se definen y garantizan entre sí una forma justa de distribuir funciones, derechos y responsabilidades para un territorio, área o conjunto determinado de recursos naturales. Además, es un proceso político y cultural por excelencia, que busca la democracia y justicia social en el manejo de los recursos naturales. (Borrini 2000)”⁷

Gráficamente las situaciones de comanejo se han ilustrado de diversas formas, una de ellas se presenta en el Figura N° 2.

Figura N° 2

Participación de actores civiles en el manejo de recursos naturales



Fuente: Corredor Biológico Mesoamericano, Estado Actual del Comanejo en Áreas Protegidas en Mesoamerica. Pág. 14 . 2003

El proceso de comanejo inicia con un análisis de factibilidad considerando el aspecto legal, político, institucional, económico y socio cultural; de resultar factible implantarlo se identifican y priorizan los interesados, como bien podrían ser grupos indígenas, residentes locales, usuarios de los recursos, municipios, instituciones públicas (competentes en temas de bosques, agua, pesca, turismo y

⁶ PROARCA, CAPAS, AID. El comanejo de áreas protegidas en Centroamérica. Memoria del Taller Centroamericano sobre Comanejo de Areas Protegidas, realizado en Panamá, entre el 22 y 24 de noviembre de 1999. pág. 4.

⁷ Organización para Estudios Tropicales. Lineamientos y Herramientas para un manejo creativo de las áreas protegidas. Pág. 494

agricultura), comerciantes, instituciones de investigación, organizaciones comunales locales, entre otros. Estos interesados deben estar legitimados y participarían activamente del comanejo, por ejemplo residentes locales despojados de su riqueza y cultura por establecer el área protegida o municipios cuyo territorio colinda con esta. Así las partes deben armonizar roles y los objetivos y acciones de protección y conservación integral⁸, y buscan un acuerdo que se puede formalizar mediante un plan de manejo, zonificaciones, convenios u otras modalidades. Finalmente se implementa el comanejo y debe ser evaluado constantemente.

Dentro de las características de estos procesos se mencionan que se comparten las responsabilidades del manejo del área protegida, se mejora la efectividad en la protección y conservación, se reducen el gasto público, se logra mayor confianza en la entidad estatal a la que corresponde el manejo del área protegida, se complementan las capacidades del sector público y del sector privado, contribuye a una democracia más participativa, y se descentraliza el manejo de los recursos naturales. Algunas de las limitaciones que se presentan en estos procesos son que la implementación de un comanejo es muy oneroso, el Estado generalmente no tiene funcionarios suficientemente capacitados para liderar estos procesos, no siempre es un proceso auto-sostenible financieramente, pues no siempre generan ingresos y rentabilidad, requiriendo donaciones o subsidios a la actividad, y otras obstáculos del proceso como: conflictos por el uso de la tierra, inexistencia de políticas nacionales para aplicar el comanejo, cambios de Gobierno, entre otros.⁹

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO.

2.1. EL COMANEJO Y SU APLICACIÓN EN COSTA RICA.

2.1.1. Factibilidad jurídica de llevar a cabo el comanejo de áreas silvestres protegidas en Costa Rica.

La legislación costarricense no contempla el concepto de comanejo de áreas silvestres protegidas, por ello en la actualidad no es posible llevar a cabo en nuestro país procesos de comanejo que involucren estas áreas.

En ese sentido, la administración de lo que se ha denominado Patrimonio Natural de la Nación -dentro del cual se encuentran comprendidos los Parques Nacionales- corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo, a través de su Ministerio del Ambiente y Energía; asimismo, actividades como la definición y el seguimiento de estrategias, planes y presupuestos de las Áreas de Conservación,

⁸ Unión Mundial para la Naturaleza. Manejo Participativo de áreas protegidas: adaptando el método al contexto. pág. 10. Mayo de 1997

⁹ Corredor Biológico Mesoamericano. Estado Actual del Comanejo en Áreas Protegidas en Mesoamérica, pág. 17. 2003.

son consideradas como atribuciones de carácter esencial del MINAE, y consecuentemente, indelegables¹⁰.

A pesar de lo anterior, existen elementos concretos en la legislación costarricense que permiten la participación ciudadana en la gestión ambiental y aunque estos elementos no admiten ser parte directa de la gestión de un área silvestre protegida, como para poder implementar procesos de comanejo, si han establecido un grado cada vez mayor para que la ciudadanía sea coadyuvante de la administración del Estado en las áreas silvestres protegidas. De hecho la participación de las comunidades locales y los habitantes en general, en la conservación y uso racional de los recursos naturales protegidos por el Estado han constituido desde hace varios años un requisito fundamental para un efectivo y posible desarrollo sostenible.

La promoción y respaldo de la participación ciudadana -especialmente comunidades locales indígenas o tradicionales- en la protección de los recursos naturales y en los beneficios que de su conservación y uso derivan, ha tenido asidero principalmente en dos instrumentos internacionales, que son la Declaración de Río y la Agenda 21, ambas adoptadas en 1992 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (principios 1 y 10 de aquella Declaración); así como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en cuyo preámbulo y artículos 8 y 10 se hace referencia específica a la situación de las comunidades aledañas a las zonas protegidas para la conservación de los recursos naturales, convenio este último que fue ratificado por la Asamblea Legislativa costarricense mediante la Ley No.7416 del 10 de junio de 1994.

No pueden dejar de citarse otras convenciones globales, todas ratificadas en su oportunidad por el Poder Legislativo costarricense, que a su vez buscan tutelar la sostenibilidad en la relación entre las comunidades locales y los diversos recursos naturales de los que su subsistencia y desarrollo dependen. Al respecto, se tiene la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar, Irán) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África.¹¹

En el ámbito nacional, la normativa que regula la participación ciudadana en la gestión ambiental es la siguiente:

❖ La Ley de Conservación de la Vida Silvestre¹² que señala en su artículo 6, inciso d), que el Estado ha de procurar la adopción de todo tipo de medidas para la utilización racional de los recursos disponibles y promover la colaboración interinstitucional, **privada** y pública. En su artículo 15 crea los

Con formato: Sangría:
Izquierda: 0 cm, Primera línea:
1,9 cm, Con viñetas + Nivel: 1
+ Alineación: 3,17 cm +
Tabulación después de: 3,81
cm + Sangría: 3,81 cm,
Tabulaciones: No en 3,81 cm

¹⁰ Ver los artículos 1 y 3 de la Ley del Servicio de Parques Nacionales, Ley No.6084 del 24 de agosto de 1977; artículos 4 y 6 de la Ley de Conversión del Ministerio de Industria, Energía y Minas en Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (Ministerio del Ambiente y Energía a partir de la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 Ley No.7152 del 5 de junio de 1990; artículos 7 y 82 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, Ley No.7317 del 21 de octubre de 1992; artículos 32 a 35 y 48 de la Ley Orgánica del Ambiente, Ley No.7554 del 4 de octubre de 1995; artículos 6, 13, 16, 17, 37 y 54 de la Ley Forestal, Ley No.7575 del 5 de febrero de 1996; artículos 22, 28, 31, 39, 60, 61 y 61 de la Ley de Biodiversidad, Ley No.7788 del 30 de abril de 1998.

¹¹ Madrigal Cordero, Patricia y Solís Rivera, Vivienne; COMANEJO. Una reflexión conceptual desde Coope Sol i Dar R.L., EDITORAMA, San José, 2004, pp. 20 a 22.

¹² Ley No. 7317 del 30 de octubre de 1992.

Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS), permitiéndolo acreditar ciudadanos para que colaboren en labores de control y protección ambiental, dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas.

❖ La Ley Orgánica del Ambiente (LOA)¹³, dispone en su artículo 6 que el: *“Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente”,* disposición directamente relacionada con el numeral 2. a) del mismo cuerpo legal que afirma que el *“...ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la Nación, con las excepciones que establezcan la Constitución Política, los convenios internacionales y las leyes. El Estado y los particulares deben participar en su conservación y utilización sostenibles, que son de utilidad pública social.”* De lo anterior se deriva que a su vez el artículo 35. c) de esta ley, disponga la necesidad de que en el cumplimiento de los objetivos de las áreas protegidas, **se fomente la participación activa de las comunidades vecinas.**

Con formato: Sangría:
Izquierda: 0 cm, Primera línea:
1,9 cm, Con viñetas + Nivel: 1
+ Alineación: 3,17 cm +
Tabulación después de: 3,81
cm + Sangría: 3,81 cm,
Tabulaciones: No en 3,81 cm

Dicha ley asimismo especifica en sus artículos 7 a 10, la forma que adquirirá esa participación ciudadana, al disponer la creación de los Consejos Regionales Ambientales, como órganos adscritos al Ministerio del Ambiente y Energía, e indica que parte de sus integrantes serán representantes de las organizaciones ecológicas, de cada consejo local relacionado con el ambiente, un representante de los gobiernos estudiantiles y un representante de las cámaras empresariales.

En este cuerpo normativo se reconoce que se tiene la necesidad-obligación de que las comunidades se integren en la gestión ambiental del Estado, y que lo pueden hacer mediante los Consejos Regionales Ambientales. Las actividades que pueden desarrollar estos Consejos en general tienen implícito el acceso a la información, al análisis, consulta y emisión de opiniones para los diversos representantes de las comunidades locales y ciudadanos en general, sin otorgar carácter vinculante a tales recomendaciones. Además la composición de cada Consejo es garante de que los principales sectores están representados.

❖ La Ley de Biodiversidad¹⁴ contempla diversos medios de participación con mayor o menor presencia de las comunidades, según el mecanismo que se decida implantar. Buena parte de los objetivos de esta normativa, está dirigida a la integración efectiva de la sociedad civil en las metas del desarrollo sostenible, como deriva por ejemplo del artículo 10, incisos 2, 4 y 13).

Con formato: Sangría:
Izquierda: 0 cm, Primera línea:
1,59 cm, Con viñetas + Nivel:
1 + Alineación: 3,17 cm +
Tabulación después de: 3,81
cm + Sangría: 3,81 cm,
Tabulaciones: 0 cm, Lista con
tabulaciones + No en 0,63 cm
+ 3,81 cm

Esta ley plantea un nuevo esquema de gestión administrativa de las áreas silvestres protegidas, que **busca involucrar** ya no sólo el criterio de autoridad y técnico del Estado, sino también la **opinión de los ciudadanos**. El artículo 29 de la Ley de Biodiversidad crea los denominados Consejos Regionales del Área de Conservación, cuya integración requiere de una convocatoria pública a todas las organizaciones no gubernamentales y comunales interesadas, de modo que además del servidor público responsable del área de conservación respectiva y del representante municipal, se cuente con representantes de distintos sectores organizados presentes en el área.

¹³ Ley No. 7554, del 4 de octubre de 1995.

¹⁴ Ley No. 7788 del 30 de abril de 1998.

Tal participación resulta fundamental, tomando en consideración que dicho Consejo Regional forma parte de la estructura administrativa de las Áreas de Conservación y que dos de sus funciones consisten precisamente en “*Velar por la integración de las necesidades comunales en los planes y actividades del Área de Conservación...*”, así como en “*Fomentar la participación de los diferentes sectores del Área en el análisis, la discusión y la búsqueda de soluciones para los problemas regionales relacionados con recursos naturales y el ambiente.*” (Artículos 27, 29 y 30 de la Ley de Biodiversidad). A su vez los Consejos Regionales en razón de la complejidad del Área de Conservación podrán integrar Consejos Locales mediante un acuerdo de creación.

Los intereses de las comunidades locales se ven también tutelados en el artículo 39 de la Ley de Biodiversidad, por cuanto aquéllas tienen prioridad para obtener la concesión de la prestación de servicios no esenciales dentro de las áreas silvestres protegidas, tales como: estacionamientos, servicios sanitarios, administración de instalaciones físicas, servicios de alimentación, tiendas, construcción y administración de senderos, administración de la visita, entre otros. No obstante, no debe perderse de vista que éste y otros artículos de la Ley de Biodiversidad, se encuentran impugnados ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia desde el año de 1998, mediante acción de inconstitucionalidad No. N° 98-006524-007-CO, con lo cual se han generado algunos cuestionamientos sobre su aplicación¹⁵.

Por último, esta Ley contempla en su Capítulo VIII incentivos para la participación comunitaria en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, estableciendo como prioridad al MINAE financiar y dar apoyo técnico a los proyectos de manejo comunitario de la diversidad biológica. (Artículos 101 a 103 de la Ley de Biodiversidad).¹⁶

En consecuencia, la participación ciudadana en las áreas silvestres protegidas se permite en diferentes grados, desde el derecho a la información y a conformar grupos voluntarios en asocio con el Estado, el rescate de opinión y de percepción en la toma de decisiones que afecten una comunidad, hasta mecanismos como la audiencia pública.

Por otro lado, si bien se puede observar la creciente tutela jurídica de la participación ciudadana en el campo ambiental, resulta fundamental el papel que el ordenamiento jurídico costarricense ha asignado y reservado para el Estado en la protección y uso racional de los recursos

¹⁵ En principio, la interposición de la acción no suspende la vigencia y aplicación en general de la norma, pues únicamente se suspende en los casos en que pueda causar estado en perjuicio de los derechos individuales considerados y en función de los cuales se ha interpuesto la acción; por ello, el auto de curso se refiere a la suspensión del acto final en los procedimientos tendientes a agotar la vía administrativa. Sin embargo, en relación con la aplicación del artículo 39 de la Ley de Biodiversidad, la situación no ha sido del todo clara. Así, por ejemplo, la Procuraduría General de la República en la opinión jurídica N° OJ-096-2002 del 24 de junio de 2002, deja entrever la posibilidad de aplicar esa norma para proceder a otorgar concesiones de servicios no esenciales en las áreas protegidas, considerando que: “[...] *Los reproches de inconstitucionalidad no radican en la posibilidad de dar en concesión servicios no esenciales en el Patrimonio Natural del Estado, sino en el hecho de conferir a órganos desconcentrados, competencias que atomizan las atribuciones del Poder Ejecutivo*”. Empero, en el dictamen N° C-325-2003 del 10 de octubre de 2003, ese órgano técnico consultivo de la Administración estimó que: “[...] *En virtud de la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 39 de la Ley de Biodiversidad, no podrían contratarse ni darse en concesión los servicios y actividades no esenciales dentro de las áreas silvestres protegidas estatales, [...]*”.

¹⁶ Sobre la asistencia financiera del MINAE a organizaciones comunales, ver el oficio N° 12729 (FOE-AM-0639) del 20 de octubre de 2004, punto 6.

naturales del país y en particular, de los Parques Nacionales; partiendo del artículo 50 de la Constitución Política que asigna al Estado costarricense la tarea de garantizar, defender y preservar el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

De conformidad con la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales¹⁷, es al Estado costarricense al que corresponde el desarrollo y administración de los parques nacionales, indicando a su vez la Ley Forestal¹⁸, que es “...función esencial y prioritaria del Estado, velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables”.

En ese orden de ideas, la misma Ley Forestal establece que las áreas que conforman el patrimonio natural del Estado son inembargables e inalienables, de modo que “... su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible.” (Ver artículo 14)

Además, el Estado (representado principalmente por el Ministerio del Ambiente y Energía) como administrador del patrimonio natural de la Nación, se encuentra facultado por los artículos 4 y 17 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre¹⁹, y su reglamento, para otorgar a los particulares concesiones, contratos, derechos de uso, licencias u otro medio jurídico idóneo, para la conservación de la vida silvestre, de conformidad con las limitaciones que el resto de la legislación ambiental prescribe.

La normativa más reciente contemplada en la Ley Orgánica del Ambiente, además de reiterar las potestades del Estado en el establecimiento y administración de las áreas silvestres protegidas en cualquiera de sus modalidades de manejo –entre ellas, los parques nacionales– prevé también la obligación que tiene de emprender medidas cautelares en forma oportuna, ante su aprovechamiento u ocupación ilegítimos; destacando la soberanía del Estado sobre la biodiversidad, por lo que califica de interés público las acciones dirigidas a conservar, mejorar y recuperar la diversidad biológica en el país, así como su uso sostenible (ver artículos 32, 34, 46 y 48).

Finalmente, la Ley de Biodiversidad, en su artículo 39, alude específicamente a las funciones esenciales y no esenciales del Estado como administrador de las áreas protegidas, señalando lo siguiente:

“Autorízase al Consejo Nacional de Áreas de Conservación, para aprobar los contratos y las concesiones de servicios y actividades no esenciales dentro de las áreas silvestres protegidas estatales, excepto el ejercicio de las responsabilidades que ésta y otras leyes le encomiendan, exclusivamente, al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, tales como la definición, el seguimiento de estrategias, los planes y los presupuestos de las Áreas de Conservación. Estas concesiones y contratos en ningún caso podrán comprender la autorización del acceso a elementos de la biodiversidad en favor de terceros; tampoco la construcción de edificaciones privadas.”

¹⁷ Ley No. 6084 del 17 de agosto de 1977.

¹⁸ Ley No. 7575 del 5 de febrero de 1996

¹⁹ Ley No. 7313 del 21 de octubre de 1992

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....” (el destacado no es del original)

Esta disposición refiere entonces, algunas de las actividades que se estiman esenciales en la administración del patrimonio natural del Estado, indicando como ejemplo la definición y seguimiento de planes, estrategias y presupuestos de las Áreas de Conservación. En contraposición, enumera a su vez una serie de actividades que no obstante el Estado también puede desarrollar en su carácter de administrador de los parques nacionales, no resultan sustanciales a su gestión como estacionamientos o tiendas.

De conformidad con todo lo expuesto, esta Contraloría General concluye que el MINAE cuenta entre las competencias asignadas por ley, con la de constituir, en el seno de su organización, comités o grupos que integren a miembros de la sociedad civil -especialmente comunidades locales- para coadyuvar con sus funciones en el logro del desarrollo sostenible; siempre y cuando esas funciones no constituyan tareas que corresponden exclusivamente al Estado.

Además, independientemente al grado de participación ciudadana el Estado debe dirigir, coordinar e informar a los miembros de la ciudadanía que colaboren para que su participación sea responsable, representativa y en concordancia con la normativa vigente. También el Estado debe asegurar que el comanejo responda a la gestión de una política pública, tenga relación con los programas y planes de desarrollo gubernamentales, los planes reguladores y otros atinentes, para lo cual deberá contar con los mecanismos idóneos par ello.

2.1.2. Gestión del MINAE en la elaboración de un marco regulatorio o política de comanejo para ser implementada en Costa Rica.

En la Administración 1998-2002 la entonces Ministra del Ambiente y Energía designó a la Oficina de la Sociedad Civil, dependencia adscrita al MINAE, la formulación de un marco conceptual para el comanejo de áreas silvestres protegidas. En mayo de 2000 esa Oficina conformó la “Comisión de Comanejo” integrada por diversos sectores del país²⁰, la que elaboró el borrador del “Marco regulatorio para el manejo conjunto de recursos naturales y áreas silvestres protegidas de dominio público”. Este marco regulatorio se fundamenta en la necesidad de mitigar las dificultades que ha tenido el Estado Costarricense en la gestión de áreas silvestres protegidas y en que dicho proceso forma parte del marco operativo de la gestión ambiental moderna.

²⁰ La Federación de Organizaciones Conservacionistas (FECON); Programa Bosques, Árboles y Comunidades Rurales (FTPP – FAO); Unión Mundial para la Naturaleza (UICN); Red de Manejo de Conflictos Socioambientales; Centro de Derecho Ambiental de Recursos Naturales (CEDARENA); CoopeSoliDar; Escuela de Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional; Escuela de Geografía de la Universidad de Costa Rica; Área de Conservación la Amistad Caribe (ACLA-CA /SINAC); Programa de Humedales /SINAC.

A pesar de que se decidió someter a consulta el texto del borrador de marco regulatorio al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y a los sectores de la sociedad civil interesados, al finalizar la administración 1998-2002 esa consulta no se concretó. En virtud de lo anterior, la presente administración asigna al SINAC la labor de revisar y someter a consulta dicho marco regulatorio.

El SINAC con apoyo del Proyecto para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano, conformó la "Comisión sobre el manejo compartido de ASP" y estableció un "Comité Ejecutivo"²¹ para garantizar la pronta formulación y posterior ejecución del plan de trabajo que definiera la Comisión precitada. Las principales actividades definidas fueron: la elaboración de un documento conceptual consensuado; formulación de una política institucional; redacción de una propuesta de ajuste a la normativa vigente como respaldo jurídico; sistematización de la principales experiencias en Costa Rica como insumo; formulación de un plan de implementación, seguimiento y evaluación del proceso.

Estas actividades se desarrollaron mediante talleres con interesados partiendo de 5 experiencias locales de participación ciudadana, como son: Reserva Biológica Alberto Manuel Brenes, Zona Protectora Río Banano, Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca- Manzanillo, Parque Nacional Cahuita y Parque Nacional Marino Ballena; así se elaboró la "Propuesta de Política de Manejo Compartido para Costa Rica", que fue consultada en las regiones entre marzo y julio de 2005 y una vez ajustada la propuesta final se remitió a los niveles superiores del MINAE para su aprobación, la que no se ha dado a la fecha de este informe.

Una vez que la propuesta cuente con aprobación del Despacho Ministerial restaría oficializar la política, presentarla a la sociedad civil, identificar las normas legales que deben ser modificadas para que la política pueda operar, y conforme se logren estos cambios ampliar las funciones de los comités de comanejo.²²

Según informó el Director del SINAC a esta Contraloría General la "Propuesta de Política de Manejo Compartido para Costa Rica" propone crear un comité de manejo en cada área silvestre protegida, constituido por miembros del sector gubernamental incluyendo el SINAC y de la comunidad legítimamente nombrados. La gestión del área silvestre protegida quedará a cargo de su administrador, asumiendo la planificación, control y protección de área, gestión de la política en el ámbito local, entre otras. Los miembros de la comunidad podrían ser contratados como funcionarios del área silvestre protegida, pero no interferir en su gestión. Los dineros por concepto de ingreso al área silvestre protegida son fondos públicos que irán necesariamente al Fondo de Parques Nacionales, y los comités de manejo podrían gestionar nuevas fuentes de recursos o mecanismos para obtenerlos, según los planes de trabajo que estos comités aprueben.²³

²¹ Conformado por la Mesa Nacional Indígena, la Mesa Nacional Campesina, gente de ASOPARQUE, el Centro de Derecho Ambiental de los Recursos Naturales, la Unión Mundial para la Naturaleza, Proyecto de Consolidación del Corredor Biológico Centroamericano, el Consejo Directivo del SINAC y la Gerencia de Áreas Protegidas del SINAC, en quien recayó la Secretaría de la Comisión)

²² Oficio SINAC-DS-1257 del 10 de agosto de 2005, suscrito por el Ing. Raúl Solórzano Soto, Director Superior del SINAC.

²³ Ibidem.

Dado que todavía no se cuenta con un documento de política formalmente establecido, esta Contraloría General no se pronunciará sobre su contenido, aunque se advierte que dicha política no podría aún contener aspectos que no son factibles de llevar a la práctica por no existir fundamento en la normativa vigente en materia de participación ciudadana según se desarrolló en el punto 2.1.1 anterior. En el tanto las leyes vigentes no hayan sido modificadas podrían presentarse actuaciones amparadas en la política emitida, pero no por el ordenamiento jurídico, lo que eventualmente podría generar responsabilidades a funcionarios del MINAE; lo que en efecto se presentó en el caso del “Comité Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo” pues la Defensoría de los Habitantes comprobó que dicho Comité se extralimitó al tomar decisiones y otorgar permisos de uso dentro del Refugio sin tener atribución legal para ello, siendo esa una potestad exclusiva del MINAE.²⁴

Una situación similar fue detectada por esta Contraloría General en el Parque Nacional Cahuita, ya que el Comité de Manejo de Recursos y Servicios de ese Parque Nacional²⁵, sin tener la atribución jurídica necesaria, solicita una donación a los visitantes del parque y la administra con el fin de invertir esos recursos en esa área silvestre protegida y en ayudas a la comunidad; siendo que ese comité sólo está autorizado a emitir recomendaciones para mejorar la protección de los recursos del parque y bienestar de la comunidad. En este caso las donaciones dirigidas a la mejora de los parques nacionales deben ser ingresadas al Fondo de Parques Nacionales, según lo consigna el artículo 38 de la Ley de Biodiversidad, en concordancia con el artículo 6, inciso 1) de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales.

2.2. EL “COMANEJO” DEL PARQUE NACIONAL MARINO BALLENA.

ASOPARQUE ha asumido de facto la realización de diversas labores en el PNMB, señalando que su participación en ese parque nacional responde al “comanejo” de esa área silvestre protegida que fuera establecido entre esta Asociación y el MINAE. A pesar de ello en el punto 2.1. de este informe quedó claro que en Costa Rica no se cuenta con la normativa pertinente que otorgue la factibilidad jurídica para respaldar el “comanejo” que realizan en el PNMB el MINAE junto con ASOPARQUE. No obstante que se ha trabajado desde 1998 en elaborar una política sobre el particular, hasta tanto no se cuente con esa política y los elementos jurídicos necesarios no será posible el “comanejo” en ese parque nacional.

Es así como el ACOSA y ASOPARQUE argumentando que se encuentran en un “proceso de comanejo”, han realizado actuaciones no ajustadas a derecho, según se describe en los siguientes acápite.

²⁴ Defensoría de los Habitantes, Informe Final con Recomendaciones, notificado mediante oficio No. 07370-2004-DHR y Respuesta a Recurso de Revocatoria, oficio N° 734-2005-DRH. Expediente No. 13634-23-2002-QJ. También en Sala Constitucional, Sentencia número 2001-00900 de las 17:30 horas del 31 de enero de 2001.

²⁵ Creado mediante Decreto Ejecutivo N° 26929-MINAE del 13 de abril de 1998.

2.2.1. ASOPARQUE como único representante de la comunidad en el Parque Nacional Marino Ballena.

El MINAE desde el año de 1996 ha realizado gestiones para incorporar a las comunidades vecinas en el manejo del PNMB, pero no se ha logrado ajustar la participación comunitaria a la normativa vigente.

Según se indicó en el punto 2.1.1 de este informe la participación ciudadana en las áreas silvestres protegidas se permite, pero esta debe de ser organizada y dirigida por el MINAE mediante consejos regionales y comités locales, además de que se debe de garantizar que esa participación sea informada, representativa y que no vaya más allá de la consulta. Sin embargo, en el PNMB no se cuenta con un comité local debidamente ratificado por el Consejo Regional de ACOSA, mediante el que se garantice una adecuada y legítima participación de los vecinos en el Parque opinando e informándose acerca del impacto para su comunidad del manejo que realiza el MINAE en el Parque.

En lugar del mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico para la participación ciudadana, ésta se ejerce mediante ASOPARQUE. Al respecto, la Contraloría General el 31 de mayo de 2005 realizó encuesta a 24 vecinos provenientes en su mayoría de la comunidad de Bahía, resultando que el 79% de los vecinos encuestados señaló que ASOPARQUE debe continuar su labor en el PNMB porque según su percepción es la forma de que dispone la comunidad para ser tomada en cuenta en el manejo de ese Parque y resolver sus necesidades comunales.

Ciertamente, en 1997 con el auspicio del MINAE se promovió la creación de ASOPARQUE como el interlocutor entre la comunidad y las autoridades del MINAE, inicialmente ASOPARQUE fue concebida como una organización de organizaciones comunales de la zona adyacente al PNMB, pero no pudo ser inscrita de esa forma ante el Registro de Asociaciones²⁶, pues se requería que cada representante presentara el acuerdo de la asamblea de su organización que lo acreditara como tal, situación que actualmente se mantiene. En consecuencia ASOPARQUE continúa siendo una organización de personas con 74 socios,²⁷ que aún no cuentan con dicha acreditación por lo que no se puede asumir que representan los intereses presentes en la zona.

Además, el propio Presidente de ASOPARQUE le manifestó a este órgano contralor, que en ASOPARQUE no se encuentran representados las comunidades de Ballena y Playa Hermosa, tampoco los pescadores, tour operadores, la comunidad extranjera residente en la fila costera, entre otros.²⁸ A la lista anterior se pueden sumar: el comercio, las mujeres, los jóvenes, otras asociaciones comunales, fundaciones, cooperativas, etc.

Contrario a lo previsto para los comités locales que permite la ley, ASOPARQUE no puede tener representación de otros interesados en el Parque y su zona adyacente, como entidades públicas legitimadas a participar, entre ellas la Municipalidad de Osa, Instituto de Pesca y Acuicultura, Instituto Costarricense de Turismo, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Nacional de

²⁶ ASOPARQUE fue inscrita oficialmente ante el Registro de Asociaciones el 5 de mayo de 1998, bajo expediente N° 9685.

²⁷ Nota del 30 de junio de 2005, suscrita por Franklin Sequeira Valencia, Presidente de ASOPARQUE.

²⁸ Nota del 30 de junio de 2005, suscrita por Franklin Sequeira Valencia, Presidente de ASOPARQUE

Aprendizaje, Instituto Mixto de Ayuda Social. Asimismo, investigadores de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional.

Además, un 62.5% de los encuestados indicó que no conoce los fines que persigue ASOPARQUE, que esa asociación no coordina con la comunidad sus actuaciones, que es un grupo cerrado y que no les satisface la información que les brinda sobre lo que hace en el PNMB. Por ello no es de extrañar que un 66.67% de los encuestados manifestó la necesidad de que la participación ciudadana requiere ser aumentada en ese lugar.

Por otro lado, el Director de ACOSA decidió crear²⁹ en abril de 2004 la “Comisión de Comanejo del Parque Nacional Marino Ballena”, como una especie de comité local conformado por 4 funcionarios del ACOSA-MINAE y 4 miembros de la Junta Directiva de ASOPARQUE. La Comisión fue creada para lograr un acercamiento entre las partes, obtener la capacitación técnica para el “proceso de comanejo”, no para abrir un espacio informativo y de consulta a un grupo representativo y legítimo de las comunidades vecinas; por tanto, no cumple con los requerimientos que para un comité local establece el artículo 29 de la Ley de Biodiversidad, por ende su funcionamiento no dispone de un asidero jurídico, como ya se indicó.

2.2.2. Falta de cobro de la tarifa de entrada al PNMB y cobro de una “cuota voluntaria” por parte de ASOPARQUE en algunos sitios de ingreso al PNMB.

Esta Contraloría General determinó que en el Parque Nacional Marino Ballena, el ACOSA cobra la tarifa oficial de ingreso únicamente en Playa Ballena, esto a pesar de que existen otros sitios por donde las personas pueden ingresar al PNMB. Además, ACOSA permitió a ASOPARQUE construir puestos de ingreso en Playa Piñuela, así como en Playa Bahía en los sectores de Colonia y Punta Uvita, lugares donde con un aguja se impide el paso a los visitantes y se les solicita una cuota voluntaria de ¢400,00 a los nacionales y \$3,00 a los extranjeros, lo cual resulta improcedente.

Con respecto a lo anterior se tiene lo siguiente:

a) El Decreto Ejecutivo N° 30355-MINAE que rige desde el 1 de mayo de 2002, establece en su artículo 7 que en el Parque Nacional Marino Ballena el MINAE, mediante el SINAC, debe cobrar \$6,00 por la estadía diaria a los visitantes extranjeros y ¢600,00 a los visitantes nacionales. Estos fondos públicos se destinan al mantenimiento de las zonas de uso público de las áreas silvestres protegidas.

En consecuencia el decreto ejecutivo asigna al MINAE la potestad y responsabilidad por el cobro del ingreso a cualquier sitio del PNMB, sin embargo ACOSA sólo está cobrando en Playa Ballena, según afirmó el Director de ACOSA, debido a que sólo ha podido asignar dos

²⁹ Oficio N° ACOSA-D-0245-05 del 15 de julio de 2005, suscrito por el Lic. Alvaro Ugalde Víquez, Director del Área de Conservación OSA.

funcionarios dentro del PNMB, lo que le resta capacidad para cobrar en otros sitios³⁰. Además, justificó tal actuación en que se apoya en ASOPARQUE para el manejo de esta área protegida.

A pesar de los argumentos del citado funcionario, se debe indicar que no resulta posible que el ACOSA deje de cobrar dicha tarifa por ingreso al PNMB, ello en virtud del principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Constitución Política y el en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública. Estos fondos son públicos y deben ser utilizados en la protección y desarrollo de las áreas protegidas.

Justamente, la finalidad de cobrar la tarifa de ingreso a un área silvestre protegida es para generar fondos que permitan principalmente contratar el personal para la protección del recurso y para atender a los visitantes y poner a su disposición los servicios básicos que necesita. De ahí que el artículo 42 de la Ley de Biodiversidad establece los parámetros que se deben utilizar para fijar el monto de dichas tarifas, en virtud del cual se deben considerar las características de cada área protegida, los servicios que se brinden y los costos de operación de cada una.

Por su parte, dentro de las normas que regulan la gestión financiera de los fondos generados por la venta de entradas a los Parques Nacionales está la Ley de Emisión de Monedas Conmemorativas sobre Conservación de la Naturaleza³¹, que crea el Fondo de Parques Nacionales y establece que en este ingresarían, además de las ganancias de esa emisión de monedas, toda otra ganancia generada por los parques nacionales (artículo 3°). Posteriormente, la Ley N° 5642 del 9 de diciembre de 1974 estableció, en relación con el manejo financiero del Fondo de Parques Nacionales y la utilización de sus recursos, que todos *“los ingresos que obtenga dicho fondo, serán invertidos única y exclusivamente en los programas que lleve a cabo el Servicio de Parques Nacionales, en los parques nacionales y reservas científicas del país. Este fondo se depositará en una cuenta especial, en uno de los bancos del Sistema Bancario Nacional y el control del mismo estará a cargo de la Contraloría General de la República.”* (Artículo 3°).

Con la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales, se dispuso claramente en su artículo 6° que las rentas con que cuenta el Servicio de Parques Nacionales ingresarán al Fondo de Parques Nacionales; entre estas se incluye las cuotas por derecho de entrada a los parques nacionales (artículo 6° inciso 2) *ibidem*).

Asimismo, el SINAC debe determinar las áreas protegidas de atención prioritaria y destinar a ellas los recursos, independientemente de que tengan origen en otra área protegida³². De esta forma, el SINAC y el Consejo Nacional de Áreas de Conservación deben presupuestar y distribuir los recursos para cada Área de Conservación y área silvestre protegida correspondiente, atendiendo al principio del fortalecimiento de la integridad del Sistema (artículo 38 Ley de Biodiversidad y artículo 13 Declaración de Estocolmo – enfoque integrado) y de conformidad con el objetivo de lograr una gestión efectiva y eficaz de los elementos de la Biodiversidad (artículo 10.5 Ley de Biodiversidad).

³⁰ Oficio N° ACOSA-D-0245-05 del 15 de julio de 2005, suscrito por el Lic. Alvaro Ugalde Viquez, Director del Área de Conservación OSA.

³¹ Ley N° 5417 del 14 de noviembre de 1973.

³² Contraloría General de la República, Secretaría Técnica, oficio N° ST-EA-0142 del 24 de agosto de 2000.

b) En relación con el cobro de la “cuota voluntaria” de ingreso al PNMB que realiza ASOPARQUE, el Director de ACOSA indicó que se permite por la escasez del personal de esa Área³³

Al respecto, el Presidente de ASOPARQUE manifestó a esta Contraloría General que el cobro voluntario *“de cierta forma sustituye el cobro oficial del MINAE”* y que es *“parte de la negociación entre el MINAE-ASOPARQUE para mejorar los ingresos efectivos para la administración del parque, la presencia y en general un mayor control y protección del área del parque Marino Ballena”*.³⁴

Acerca de lo indicado y de acuerdo con el artículo 28 de nuestra Constitución Política se debe tener claro de que no hay impedimento alguno para que cualquier persona física o jurídica recoja donaciones o cuotas voluntarias para donarlas a su vez a favor de un parque nacional. Sin embargo esa actividad no podrá realizarla dentro de los límites de un área silvestre protegida.

En este caso se constató que ASOPARQUE, construyó dentro de los terrenos del PNMB puestos de ingreso con agujas con las que puede controlar el ingreso de vehículos y personas al PNMB, en los que cobra una cuota voluntaria de monto fijo, sea \$400,00 nacionales y \$3,00 extranjeros. Además, se observó que el personal contratado por ASOPARQUE para cobrar la cuota voluntaria, porta en ocasiones distintivos del MINAE en sus uniformes, y que en esos puestos se suministran volantes con información al público que tienen impreso el distintivo del MINAE y de ASOPARQUE.

Según indicó el Presidente de ASOPARQUE a esta Contraloría, los dineros recaudados son para mejorar la gestión operativa y administrativa del PNMB y sus áreas de influencia³⁵. Para esto la Asociación ofrece servicios tales como: duchas, servicios sanitarios, agua potable, pila para lavar trastos, mesas de pic-nic y zonas de acampar, se paga el personal de ASOPARQUE que realiza el cobro voluntario, que da mantenimiento a los baños, duchas y pilas, que recoge la basura, limpia la playa y brinda vigilancia al Parque tanto terrestre como marina. Además, los dineros recaudados se utilizan en hacer donaciones a la comunidad y hasta en otorgar préstamos a sus empleados y al propio Administrador del PNMB para que por ejemplo arregle equipo asignado al PNMB y que se encuentre en mal estado.

En las Fotografías N° 1 y 2 se observa el puesto de control de ingreso de ASOPARQUE en Playa Bahía, Sector Colonia y el distintivo del MINAE incorporado en el uniforme del personal de ASOPARQUE que labora en el PNMB.

³³ Oficio N° ACOSA-D-0245-05 del 15 de julio de 2005, suscrito por el Lic. Alvaro Ugalde Viquez, Director del Área de Conservación OSA.

³⁴ Oficio s/ n del 30 de junio de 2005, suscrito por Franklin Sequeira Valencia, Presidente de ASOPARQUE.

³⁵ Oficio s/ n del 30 de junio de 2005, suscrito por Franklin Sequeira Valencia, Presidente de ASOPARQUE.



Fotografía N° 1: Puesto de control de ingreso al PNMB, propiedad de ASOPARQUE en Playa Bahía, Sector Colonia, se observa la aguja para controlar el ingreso. 17-3-05.



Fotografía N° 2: Empleado de ASOPARQUE cuyo uniforme muestra el distintivo de ACOSA.-MINAE. Playa Bahía, Sector Colonia 17-3-05.

De conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, si ASOPARQUE continúa cobrando la “cuota voluntaria”, deberá hacerlo fuera de los terrenos del PNMB, contando con los permisos o concesiones municipales que correspondan, y no podrá limitar el paso con agujas si se instala en las vías públicas³⁶. Lo anterior sin perjuicio de que, según se indicó, nada obsta para que los dineros que recaude la Asociación los pueda donar al Fondo de Parques Nacionales, para que de conformidad con lo ya dicho en el punto 2.2.2. inciso a) anterior, sea el SINAC el que los asigne a las diferentes áreas silvestres protegidas.

Sin embargo, es claro que esa Asociación no puede utilizar los distintivos del MINAE en uniformes, ni en su papelería u otros de sus bienes, ya que con tal actuación sus empleados podrían incurrir, según la conducta realizada, en el delito de usurpación de autoridad o en la contravención de portación falsa de distintivos, según lo dispuesto por los artículos 310 y 389 inciso 8) del Código Penal. En ese orden, se debe observar que el uso de dichos distintivos por parte de empleados de ASOPARQUE lleva a terceras personas a confusión, al percibir en forma errada que su donación está siendo solicitada por el MINAE. Por ello, el distintivo del MINAE solo puede portarlo el personal del MINAE que así ha sido acreditado.

Tampoco ASOPARQUE puede limitar, con agujas u otro medio, el acceso de los visitantes al PNMB. La Sala Constitucional en voto N° 7032 de las 14:50 horas del 16 de julio de 2002, fue clara en señalar que el MINAE está facultado en el PNMB a regular y restringir el acceso en razón de proteger la biodiversidad y cuidar sus ecosistemas. Ello significa que el único que puede regular y restringir el acceso a un bien de dominio público como lo es el PNMB es el MINAE, lo puede hacer en razón del interés público y esencial de conservación y para ello los únicos facultados son el personal del MINAE debidamente acreditado.

Por su parte, dada la omisión de cobro del MINAE en algunas de las áreas de acceso, el Fondo de Parques Nacionales ha dejado de percibir sumas significativas, pues la visitación anual a este parque nacional es de importancia, en especial porque las playas más visitadas son en las que precisamente el MINAE no cobra y si lo hace la ASOPARQUE, según se muestra en el Cuadro N° 1 siguiente:

Cuadro N° 1

Detalle de la visitación al PNMB durante los años 2003 y 2004

| Año | Visitación Playa Ballena | Visitación Playa Piñuela, Playa Bahía Sectores Colonia y Punta Uvita | Total |
|-------------------|---------------------------------|---|----------------|
| 2003 | 3.396 | 45.000 | 48.396 |
| 2004 | 3.327 | 72.000 | 75.327 |
| Total | 6.723 | 117.000 | 123.723 |
| porcentaje | 5.43% | 94.57% | 100% |

Fuente: Oficio ACOSA-D-0245-05 del 15-7-05 suscrito por Lic. Alvaro Ugalde Víquez, Director de ACOSA

³⁶ Sobre la imposibilidad de colocar agujas que restrinjan el paso en las vías públicas véase de la Procuraduría General de la República, el criterio N° C-064-2004 del 24 de febrero de 2004.

Como se observa durante los años 2003 y 2004 visitaron el Parque 123.723 personas, de las que un 5.43% ingresó por Playa Ballena, administrada por ACOSA, mientras que el 94.57% ingresó por Playa Piñuela y Playa Bahía, Sectores Colonia y Punta Uvita, sitios donde ASOPARQUE realiza su cobro voluntario.

En términos financieros tenemos los resultados que se muestran en el Cuadro N° 2:

Cuadro N° 2

Ingresos por tarifa de entrada percibidos por ACOSA y por cobro voluntario recibidos por la ASOPARQUE en el PNMB. Años 2003 y 2004.

| Periodo | Dineros recaudados por ACOSA en Playa Ballena | Dineros recaudados por ASOPARQUE en Playas Piñuela, Playa Bahía, sectores Colonia y Punta Uvita | Total |
|-------------------------|---|---|----------------|
| Del 1-11-02 al 31-10-03 | ¢2.591.843,10 | ¢27.183.328,00 | ¢29.775.171,10 |
| 1-11-2003 al 31-10-2004 | ¢2.248.155,00 | ¢28.899.106,00 | ¢31.147.261,00 |
| Total | ¢4.839.998,10 | ¢56.082.434,00 | ¢60.922.432,10 |
| Porcentaje | 7.94% | 92.06% | 100% |

Fuente: ACOSA, Resumen de Venta de Tiquetes, PNMB, Periodos 2002, 2003 y 2004, ASOPARQUE-Informe Contable Periodo 2002-2003, ASOPARQUE, Dictamen de Estados Financieros Periodo 2003-2004

Como lo muestra el cuadro anterior en el periodo que va desde noviembre de 2002 a octubre de 2004 ACOSA recolectó por concepto de tarifa de ingreso la suma de ¢4.839.998,10, en el tanto la ASOPARQUE recaudó por concepto de cuota voluntaria en Playa Piñuela, y Playa Bahía, sectores Colonia y Punta Uvita, la suma de ¢56.082.434,00. Es decir, ASOPARQUE recolectó ¢51.242.485,09 más que el MINAE, lo que en término relativos corresponde a un 1.058,73% más que el MINAE.

2.2.3. Construcción de infraestructura y prestación de servicios no esenciales en el PNMB por parte de ASOPARQUE.

En inspección realizada por funcionarios de esta Contraloría al PNMB en marzo de 2005 se observó que dentro de los límites terrestres de ese parque nacional, ASOPARQUE construyó alguna infraestructura física para la atención de los visitantes.

El Presidente de ASOPARQUE indicó a este órgano contralor que las obras las financió esa Asociación con recursos que le donó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con fondos provenientes del cobro voluntario de ingreso al Parque³⁷.

De conformidad con el expediente de la donación que realizara el PNUD³⁸, y con los estados financieros facilitados por ASOPARQUE, como parte de la infraestructura física que se construyó entre los años 2002 a 2004, se encuentran:

- Puesto de control en Playa Piñuela.
- Puesto de control en Playa Bahía, Sector Colonia.
- Remodelación puesto de control en Punta Uvita
- Servicios sanitarios.
- Duchas.
- Bloques de pilas con 6 llaves.
- Mesas de picnic en madera y cemento.
- Basureros.
- Se instalaron rótulos informativos.
- En Punta Uvita se restauró el tanque de agua.
- Se instalaron 4 tanques para el depósito del agua, una bomba y la red de distribución en Playa Bahía.
- Sistemas para abastecer de agua potable de los servicios sanitarios, baños y piletas.
- Sendero por el manglar.

El Director de ACOSA³⁹ confirmó a esta Contraloría General que ASOPARQUE construyó esas instalaciones mediante acuerdo verbal entre ACOSA y ASOPARQUE, y que se edificaron para brindar un mejor servicio a los visitantes, que las medidas tomadas para la construcción fueron consideradas en su oportunidad con el Administrador del PNMB, que su ubicación se basó en la afluencia de visitantes y que se construyeron con el fin de evitar la contaminación fecal pues no existía un lugar adecuado en donde las personas que visitan el PNMB pudieran hacer sus necesidades.

También, en la documentación suministrada por el PNUD a esta Contraloría General, consta que los objetivos que se perseguían al construir esa infraestructura eran aumentar la visitación al PNMB e impulsar la autosostenibilidad socio-económica del área protegida, lo que ASOPARQUE consignó como un logro⁴⁰.

Sobre este particular se tiene lo siguiente:

³⁷ Oficio s/ n del 30 de junio de 2005, suscrito por Franklin Sequeira Valencia, Presidente de ASOPARQUE

³⁸ ASOPARQUE, PNUD, MINAE, Primer Informe de Avance, Proyecto Apoyo al manejo compartido MINAE-Comunidad del Parque Marino Ballena, Noviembre 2002, y Segundo Informe de Avance, Proyecto al manejo compartido MINAE- Comunidad del Parque Nacional Marino Ballena, Junio 2004.

³⁹ Oficio N° ACOSA-D-0245-05 del 15 de julio de 2005, suscrito por el Lic. Alvaro Ugalde Viquez, Director de ACOSA.

⁴⁰ ASOPARQUE, PNUD, MINAE., Informe Final del Proyecto, Apoyo al manejo compartido MINAE-comunidad del Parque Nacional Marino Ballena, 2004.

a) Previo a construir esta infraestructura no se contó ni con el aval de la Oficina Ejecutora del Plan de Inversiones en Infraestructura del MINAE⁴¹, ni con los estudios técnicos pertinentes.

Sobre el particular, se debe de considerar que las instalaciones que se construyen en los parques nacionales, independientemente sean financiadas por el mismo MINAE o recibidas por ese Ministerio en virtud de una donación, deben ser construidas atendiendo a los planes de manejo del parque nacional y a su zonificación de usos, previa evaluación de impacto ambiental y dependiendo del análisis de las características y objetivos de conservación del área en concreto, además de cumplir con algunas condiciones, como son: ser estructuras rústicas, adaptadas al paisaje, con poca afectación al entorno; que preferentemente hagan uso de ecotécnicas, materiales y técnicas constructivas locales; no pueden implicar la corta de árboles, cambio de uso del suelo, ni aprovechamiento del recurso forestal; y deben ubicarse preferiblemente en la periferia o perímetro del área protegida, sirviendo de enlace entre el interior y el exterior de esta.⁴²

Justamente para atender ese tipo de consideraciones es que se creó la Oficina Ejecutora del Plan de Inversiones en Infraestructura del MINAE, a la que se le asignaron dentro de sus responsabilidades el atender directamente el desarrollo, ampliación, remodelación y acondicionamiento general de la planta física de ese Ministerio en cualquiera de sus proyectos, propiedades y áreas de conservación; supervisar y autorizar las construcciones de infraestructura física que se realicen a través de proyectos y cooperación internacional; y realizar los estudios necesarios que sirvan de guía para el diseño de la planta física en general y de los edificios en particular, así como de sus ampliaciones y remodelaciones, que se construyan con fondos propios, préstamos, donaciones u otros.

La autorización y guía de esa Oficina en este caso no sólo era obligatoria sino indispensable, en virtud de que para el PNMB todavía no se cuenta con un Plan de Manejo ni con el Reglamento de Uso Público, siendo las herramientas técnicas de que dispone el MINAE para establecer y regular aspectos tan relevantes como son: las áreas de uso público intensivo, extensivo y restringido, la capacidad de carga de las diferentes playas, los servicios e infraestructura que se ofrecerán al público y su ubicación, entre otras. En consecuencia no se tiene garantía de que esa infraestructura no dañó el recurso natural que se protege, que la contaminación ambiental existente efectivamente fue controlada, que no se afectaron los cuerpos de agua, que lo que se construyó está en armonía con el paisaje, entre otras consideraciones.

b) Los sistemas de agua potable, los servicios sanitarios, baños y piletas construidos por ASOPARQUE, se abastecen de pozos que no se encuentran registrados en el Departamento de Aguas del MINAE, lo que lleva a suponer que esos pozos se perforaron sin contar con

⁴¹ Esta Oficina opera a partir del 30 de agosto de 2001 con base en el Decreto Ejecutivo N° 29735-MINAE del 6 de agosto de 2001.

⁴² En cuanto a la infraestructura y los servicios para los visitantes en las áreas silvestres protegidas, véase el dictamen de la Procuraduría General de la República, N° C-339-04 del 17 de noviembre de 2004 (2.2. Infraestructura y servicios para los visitantes).

los respectivos permisos de ese Departamento, los que son obligatorios según lo dispuesto por el artículo 134 de la Ley de Aguas⁴³, y el Reglamento de Perforación y Exploración de Aguas Subterráneas⁴⁴.

Según indicó el Jefe del Departamento de Aguas⁴⁵ a esta Contraloría General, en este caso no corresponde otorgar una concesión de aprovechamiento de aguas (regulada en el Artículo 17 y subsiguientes en la Ley de Aguas), por existir identidad entre el que utiliza el agua y el que otorga la concesión, por ello cuando los aprovechamientos de agua se efectúan en un área silvestre protegida a cargo del MINAE, la práctica administrativa ha sido inscribir los aprovechamientos para conocer las fuentes y el caudal, porque resulta indispensable para el control que hace ese Departamento de la demanda y la oferta hídrica, así como la toma de decisiones sobre el recurso hídrico. A pesar de eso tampoco consta en los registros de ese Departamento tales aprovechamientos.

Al no contar esos pozos con el control del Departamento de Aguas se desconoce si la perforación y aprovechamiento de esas aguas puede estar ocasionando algún efecto adverso sobre la disponibilidad de aguas subterráneas en la zona, especialmente en épocas altas de visitación cuando su uso se incrementa sustancialmente.

Adicionalmente a lo ya expuesto, como ya se ha venido indicando acápite atrás la infraestructura construida por ASOPARQUE, es utilizada por esta Asociación para brindar al visitante servicios no esenciales, actividades que son llevadas a cabo sin la existencia de instrumento jurídico alguno que regule la prestación de tales servicios dentro del PNMB.

Al respecto no debe de perderse de vista que estamos en presencia de un parque nacional, que constituye un bien de dominio público, cuya ocupación aún parcial o mínima, por parte de una entidad de naturaleza privada, resulta viable únicamente se si cumple con los requisitos y disposiciones que el mismo ordenamiento jurídico dispone al efecto.

Es así como, los artículos 8 y 12 de la misma Ley del Servicio de Parques Nacionales, establecen la prohibición de realizar en los parques nacionales cualquier tipo de actividad comercial, agrícola o industrial, otorgar concesiones de tipo alguno para la explotación de productos de los parques nacionales, o permisos para establecer otras instalaciones que no sean las del Servicio de Parques Nacionales (hoy SINAC), además de las prohibiciones contenidas en leyes especiales⁴⁶.

También el artículo 39 de la Ley de Biodiversidad habilita la potestad de otorgar concesiones a particulares en un parque nacional, pero restringidas a los llamados servicios y actividades no esenciales, entre los que se enumeran: los estacionamientos, los servicios sanitarios, la administración de instalaciones físicas, los servicios de alimentación, las tiendas, la construcción y la administración de

⁴³ Así establecido en el artículo 2° de la Ley N° 5516 del 2 de mayo de 1974, que reformó los artículos del 131 al 135 de la Ley de Aguas N° 246 del 27 de agosto de 1942.

⁴⁴ Decreto Ejecutivo N° 30387-MINAE-MAG del 29 de abril de 2002

⁴⁵ Oficio N° IMN-DA-1974-05 del 27 de julio de 2005, suscrito por Ing. José Miguel Zeledón Calderón, jefe del Departamento de Aguas del MINAE.

⁴⁶ Entre estas se encuentra la prohibición de otorgar concesiones en los parques nacionales para la edificación, administración y explotación de marinas y atracaderos turísticos, contenida en el artículo 1° de la Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas, Ley N° 7744 del 19 de diciembre de 1997.

senderos, administración de la visita, entre otros previamente definidos por el Consejo Regional de las Áreas de Conservación. Estas concesiones únicamente pueden darse bajo ciertas condiciones, como es el hecho de estar basados en las estrategias y los planes aprobados para la respectiva área silvestre protegida⁴⁷, otorgarse a organizaciones sin fines de lucro, prioritariamente regionales, y en ningún caso pueden comprender la autorización del acceso a los elementos de la biodiversidad a favor de terceros, ni la construcción de edificaciones privadas dentro de dichas áreas.

Sin embargo, se han suscitado algunos cuestionamientos sobre la aplicación de dicha norma, en virtud de la acción de inconstitucionalidad planteada en contra de éste y varios artículos de la Ley de Biodiversidad⁴⁸. De esta forma, mientras no se otorguen concesiones amparadas en el citado artículo 39 de la Ley de Biodiversidad, las actividades y servicios que los particulares puedan ofrecer en los parques nacionales se encuentran limitadas a situaciones excepcionales, que puedan ser amparadas bajo la figura del permiso de uso.

Así, siendo la concesión el medio normal para el uso y aprovechamiento privativos de bienes demaniales, el permiso de uso se constituye en una figura jurídica sustentada en el artículo 39 inciso i) de la Ley Forestal, Ley N° 7575 del 13 de febrero de 1996, y 154 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978, que posibilitan a la Administración dictar un acto jurídico unilateral que permita el uso precario de un bien de dominio público, sin que ello genere derecho alguno a los beneficiarios, pudiendo ser revocada en cualquier momento, por razones de oportunidad o conveniencia, sin responsabilidad para la Administración, y que puede someterse al pago de un canon.⁴⁹

Dada su precaria naturaleza, estos permisos abarcan únicamente actos sencillos, con efectos que no inciden de manera significativa en el bien de dominio público utilizado, ni afectan las condiciones naturales del área⁵⁰. Además, tratándose de parques nacionales, no se podrían otorgar permisos de uso para realizar actividades no permitidas por la Ley N° 6084 para esta categoría de manejo, como son las comerciales, agrícolas e industriales, así como tampoco para la explotación de sus productos. Por ello, los servicios que ofrezca en un parque nacional una asociación autorizada por un permiso de uso, deben enmarcarse dentro de servicios complementarios requeridos para las actividades de investigación, capacitación y ecoturismo previamente autorizadas por el MINAE, pues estas son las únicas actividades que se permiten en las áreas que conforman el patrimonio natural del Estado⁵¹.

⁴⁷ Ley de Biodiversidad, Art. 40.

⁴⁸ Sobre el punto véase *supra*, lo indicado en la nota 15.

⁴⁹ Si bien se ha reconocido que un permiso de uso podría darse de manera tácita (mera tolerancia de la Administración), en el caso de las áreas silvestres protegidas se ha exigido un acto expreso de la Administración: “[...] Siendo los terrenos sobre los cuales el Estado autoriza la instalación de puestos de telecomunicación, parte del patrimonio natural del estado, están sujetos a un uso público determinado por ley, por lo que la detención privada deviene en excepcional al destino por el que esos terrenos están afectados, requiriendo para legitimarla un acto expreso de la Administración, que en el presente caso consiste en un permiso de uso otorgado vía resolución administrativa.” Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto N° 2777-98 de las 11:27 hrs. del 24 de abril de 1998.

⁵⁰ Sobre el particular, véase de la Procuraduría General de la República, los dictámenes N° C-100-95 del 10 de mayo de 1995 y N° C-026-2001 del 7 de febrero de 2001.

⁵¹ Ley Forestal, Ley N° 7575 del 13 de febrero de 1996, Art. 18.

Entre estos servicios complementarios a la investigación, capacitación y ecoturismo, se encuentran los de información e interpretación, la administración de la infraestructura básica (senderos y miradores) y de las instalaciones o equipamientos para servicios y facilidades que le sirven de soporte o complemento a estas actividades. Valga agregar que, tratándose de servicios que son ofrecidos dentro de un parque nacional, estos no pueden ser comerciales, por lo que si se llegare a realizar algún cobro a los visitantes, este no debe ser mayor al monto que se requiera para cubrir los costos necesarios para la prestación del servicio.

De lo indicado se puede colegir que la presencia de ASOPARQUE en el PNMB en la operación de servicios no esenciales, obedece únicamente a una ocupación por mera tolerancia del MINAE, concretamente de ACOSA. Sin embargo, para seguir colaborándole a ACOSA dentro del PNMB, debe tratarse de actividades calificadas como servicios complementarios requeridos para las actividades de investigación, capacitación y ecoturismo, y éstas deberán contar con autorización previa y formal del MINAE, amparadas bajo la figura de un permiso de uso.

Por su parte, atendiendo a lo señalado en este apartado, el MINAE deberá evaluar las instalaciones construidas por ASOPARQUE en el PNMB, y sólo podrá conservarlas y utilizarlas previa evaluación del impacto ambiental que causan y en el tanto se ajusten al plan de manejo del PNMB, a las características y objetivos de conservación de ese parque nacional y cumplan con las condiciones particulares que, según se ha indicado, deben tener este tipo de estructuras; caso contrario, esas instalaciones deberán ser demolidas y restaurar el ecosistema al estado natural más óptimo posible. La evaluación y recomendación sobre la aceptación o demolición de estas instalaciones corresponde a la Oficina Ejecutora del Plan de Inversiones en Infraestructura Física del MINAE.

2.2.4. Ilegalidad de las labores de control y protección realizadas por ASOPARQUE en el PNMB.

ASOPARQUE ha realizado labores de control y protección dentro del PNMB, sin tener potestades legales para hacerlo. Según se determinó, anualmente ASOPARQUE confecciona un plan de trabajo que incluye acciones a realizar por su personal en el PNMB, y que es independiente del que elabora para los mismos efectos el Administrador del PNMB.

Así por ejemplo se observan metas y actividades relativas al control y protección del PNMB en el Plan de Trabajo que facilitara la ASOPARQUE a esta Contraloría General para el periodo comprendido entre marzo 2005 y marzo 2006⁵². Como parte de dichas actividades se encuentran patrullajes marinos exclusivos del personal de ASOPARQUE, envío de una circular preventiva a potenciales infractores sobre el nuevo plan de control y protección en el PNMB, organizar una red de cooperación con los tour operadores y amigos del parque, realizar sobre vuelos trimestrales dentro y fuera del PNMB, coordinar con un grupo de apoyo local el montaje de viveros para las tortugas marinas en el PNMB, y patrullajes nocturnos para proteger las tortugas, entre otras.

⁵² Oficio s/ n del 30 de junio de 2005, suscrito por Franklin Sequeira Valencia, Presidente de ASOPARQUE.

Estas actividades no son coordinadas ni dirigidas por el Administrador del PNMB, dado que el personal de ASOPARQUE responde a las órdenes y dirección de su Junta Directiva. Sin embargo, como se indicó en acápite anteriores, cualquier participación o colaboración ciudadana que se preste en los parques nacionales, debe ser organizada y tutelada por los funcionarios del MINAE competentes al respecto.

Sobre el tema de la vigilancia y protección de los parques nacionales, el artículo 9 de la Ley del Servicio de Parques Nacionales, asigna dicha labor a los funcionarios del MINAE, otorgándoles para tales efectos autoridad de policía, toda vez que ante alguna de las infracciones previstas en esa misma norma, esos funcionarios se encuentran autorizados para expulsar del parque al infractor y ponerlo a las órdenes de las autoridades judiciales.

Es claro en ese sentido, que la autoridad de policía es precisamente una de las potestades de imperio del Estado, y sólo puede ser otorgada por ley expresa a funcionarios claramente determinados.

Ahora bien, una forma prevista por el ordenamiento ambiental para que el MINAE obtenga cooperación para los guarda parques en sus tareas de vigilancia, se establece en el artículo 37 de la Ley Forestal, que crea la figura de los Inspectores de recursos naturales ad-honorem. Este es un mecanismo de participación ciudadana en labores de vigilancia y protección de los recursos naturales, por este medio personas interesadas en colaborar con el MINAE que no tienen expectativas de retribución económica alguna, se pueden incorporar a los denominados "Comités de vigilancia de los recursos naturales" (COVIRENAS), considerados como una organización de bien social para coadyuvar con el MINAE en la aplicación de las normas ambientales. La constitución y funcionamiento de estos comités se encuentra debidamente reglamentada mediante Decreto Ejecutivo No. 26923-MINAE del 1º de abril de 1998.

2.3. OTRAS OPCIONES DIFERENTES AL "COMANEJO" PARA LOGRAR EL DESARROLLO DEL DISTRITO DE BAHÍA BALLENA Y LA PROTECCIÓN DEL PNMB.

El Distrito de Bahía Ballena fue creado en 1991⁵³ constituido por tres comunidades: Uvita, Ballena y Bahía, las principales actividades que se desarrollaban en la zona eran: la pesca, la agricultura y la ganadería⁵⁴.

Con la creación del PNMB, se afectó principalmente el modo directo de subsistencia de los pescadores, lo que ha provocado con el paso del tiempo que algunos emigraran hacia varios sitios y obligó a otros a cambiar su actividad, siendo que a la fecha quedan pocas familias de pescadores en la

⁵³ Decreto Ejecutivo N° 20588-G, publicado en la Gaceta del 16 de julio de 1991.

⁵⁴ Coopesolidar R. L., Comité de Co-manejo del Parque Marino Ballena. El Parque Marino Ballena y su Gente: Un proceso de manejo conjunto en construcción. Noviembre 2002.

zona. Asimismo, las actividades agropecuarias llevadas a cabo en la zona entraron en crisis pues se redujeron las opciones de producción y obtención de ingresos, ante la falta de mercados seguros y lucrativos para los productos (granos básicos y ganado), se redujeron las áreas de cultivo y de pasturas, de allí que la alternativa ha sido que los propietarios vendan sus parcelas principalmente a los extranjeros, dado que pagan precios elevados por éstas.⁵⁵

En razón de lo anterior, el Distrito de Bahía Ballena ha ido cambiando el eje de desarrollo, siendo que está tomando auge la actividad del turismo y la conversión de áreas agropecuarias en zonas de habitación y recreación de la población extranjera, así como la utilización de los terrenos para la protección de bosques. Ante la venta de sus parcelas los pobladores del Distrito han emigrado hacia zonas urbanas, provocando el despoblamiento de algunas áreas y hasta la desaparición de comunidades enteras. Situación que a la vez está ocasionando la paulatina desintegración de redes sociales, con la desaparición o debilitamiento de las organizaciones de productores y comunales. Los pobladores que permanecen en el Distrito han pasado a depender principalmente de actividades ligadas al turismo y a los servicios, así como, ocupan puestos de trabajo asalariado de menor calificación como cocineras, ayudantes de cocina, meseros, camareros de hoteles, etc.⁵⁶

En virtud de lo anterior no es de extrañar que el Índice de Desarrollo Social (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)⁵⁷ para el Distrito de Bahía Ballena, se haya calculado en apenas un 45,4, ubicando este distrito en la posición número 342 de un total de 448, sea un Nivel Muy Bajo de desarrollo social.

Para los distritos ubicados en ese nivel de desarrollo la recomendación del MIDEPLAN es que la política social se oriente en esfuerzos multisectoriales que promuevan acciones tanto en el campo económico, como en el social y cultural. Los proyectos que allí se promuevan deberán estar orientados a generar fuentes de empleo que permitan mejorar los niveles de ingreso en las familias, el mejoramiento de la infraestructura social en el ámbito local para lograr acceso a los servicios que brinda el Estado, principalmente educación y salud, implicando la participación de diferentes agentes sociales como gobiernos locales, empresa privada y grupos comunales. Esto permitiría además al Distrito de Bahía Ballena eliminar presión sobre los recursos naturales que protege el PNMB.

Aunque se determinó que algunas instituciones públicas realizan actividades y proyectos en el señalado distrito, esta gestión no ha contribuido a mejorar al bajo índice de desarrollo social, y aumenta la presión sobre los recursos del Parque, tal y como se comenta de seguido.

⁵⁵ Asociación Amigos de la Naturaleza del Pacífico Central y Sur, The Nature Conservancy, Fondo Mundial para el Medio Ambiente. Evaluación Económica Rápida, Corredor Biológico paso de la Danta, Puntarenas, Costa Rica, Junio 2000.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ El IDS refleja el grado de desarrollo social de los diferentes cantones y distritos del país. El dato del IDS para el Distrito de Bahía Ballena fue tomado del Cuadro N° 19 del documento Índice de Desarrollo Social, MIDEPLAN 2001, pág. 36.

2.3.1. Falta de coordinación interinstitucional para administrar y proteger la zona marítimo terrestre que abarca parte del PNMB.

La Ley de la Zona Marítimo Terrestre⁵⁸ (LZMT) establece que dicha la zona es parte del patrimonio nacional, que pertenece al Estado y que es inalienable e imprescriptible. Agrega que su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Además, esta Ley asigna al Instituto Costarricense de Turismo (ICT) la superior y general vigilancia de la zona, y a los municipios del país velar porque su dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso, se realice de acuerdo a lo que esta ley indica. La zona marítimo terrestre está compuesta de la franja de los 200 metros de ancho a lo largo del litoral medidos horizontalmente a partir de la pleamar ordinaria, y está conformada por dos secciones: la zona pública (franja de 50 metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria) y la zona restringida (franja de los 150 metros restantes).

El Estado, en ejercicio de sus competencias, constituyó el Parque Nacional Marino Ballena sobre una porción de mar, así como sobre la zona pública de la zona marítimo terrestre adyacente a dicha área marítima; con ello, el régimen jurídico aplicable a la zona pública que incluye el PNMB, ya no es el establecido en la Ley sobre la LZMT, sino la normativa particular que rige los parques nacionales, toda vez que el artículo 73 de la citada Ley, excluye de su aplicación las zonas marítimo terrestres ubicadas en parques nacionales y demás áreas silvestres protegidas⁵⁹. Por lo que en ese sector, la Municipalidad de Osa, el ICT y cualquier otro ente competente, solo deben regular y administrar la zona restringida, más no la zona pública, que pasa a ser administrada por el MINAE.

Así, en el sector donde está ubicado el PNMB la administración y protección de la zona marítimo terrestre es compartida entre el MINAE, el ICT, la Municipalidad de Osa y cualquier otro ente público competente. Lo anterior obliga a dichos entes a coordinar la gestión que realizan, planificando y administrando el territorio del Distrito de Bahía Ballena, para lograr el desarrollo integral de ese sector.

Con respecto a este tema se determinó lo siguiente:

- a) No se dispone de una planificación integral para administrar y conservar el PNMB y su zona de amortiguamiento

Para preservar y conservar los recursos que se protegen dentro del PNMB se deben de ejercer acciones de control y protección tanto dentro del parque nacional como fuera de él, concretamente en lo que se puede catalogar como su zona de amortiguamiento, dado que la integridad ecológica del Parque no se puede lograr si no se concilia el objetivo de conservación, con el desarrollo local⁶⁰, que lógicamente se lleva a cabo en las zonas que lo circundan. No se podría conservar y proteger el PNMB si estas acciones no son conciliadas con el desarrollo que se proyecte para la zona restringida

⁵⁸ Ley N° 6043 del 2 de marzo de 1977.

⁵⁹ Con la excepción que señala el artículo 83 de la Ley de Conservación de Vida Silvestre, N° 7317 del 21 de octubre de 1992, que al efecto reza: "...La Dirección General de Vida Silvestre tendrá las facultades y deberes que establece la Ley N° 6043, respecto de los Refugios Nacionales de Vida Silvestre que incluyen áreas de la zona marítimo terrestre".

⁶⁰ Induni, Gustavo. Redescubriendo las zonas de amortiguamiento. Ambientales N° 26, Universidad Nacional, Diciembre de 2003.

adyacente, a cargo de la Municipalidad de Osa, el ICT y cualquiera otra entidad que tenga competencia en la zona.

Las herramientas técnicas para la planificación de la zona son el Plan de Manejo del PNMB y el Reglamento de Uso Público por parte del MINAE, el Plan General del Uso del Suelo y Desarrollo Turístico por parte del ICT y los planes reguladores costeros cuya gestión corresponde a la Municipalidad de OSA.

En lo que respecta al MINAE, se determinó que a la fecha no cuenta con el Plan de Manejo del PNMB ni con el Reglamento de Uso Público; si bien es cierto se ha negociado con The Nature Conservancy (TNC) el financiamiento de la elaboración del Plan de Manejo, no se tendrá hasta noviembre de 2006⁶¹. Consecuentemente, ACOSA no dispone de los elementos técnicos necesarios que contengan la definición de las áreas de uso público intensivo, extensivo y restringido, la capacidad de carga de las diferentes playas, las horas de admisión, los servicios e infraestructura que se ofrecerán al público, quien suministrará los servicios al público, las prohibiciones a los visitantes y vecinos, zonas de estacionamiento, actividades permitidas dentro del PNMB, entre otras. Información que requieren el ICT y la Municipalidad de Osa para ser considerada en los desarrollos que estas instituciones proponen.

Por su parte, el ICT no ha elaborado para ese sector el Plan General de Uso del Suelo y Desarrollo Turístico. Este instrumento de planificación es fundamental pues es el que precisamente debe tomar en cuenta las prioridades del desarrollo nacional y el interés de conservar esa área como patrimonio nacional. Esto porque forma parte del Plan Nacional de Desarrollo Turístico, el que a su vez debe estar armonizado con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano⁶². Según manifestaron funcionarios de la Dirección de Planeamiento y Desarrollo del ICT⁶³, es al elaborar el citado plan en cada zona cuando se da la coordinación con el MINAE, lo que permite una visión compartida para el desarrollo estratégico de las zonas costeras, que luego será la base para preparar los planes reguladores costeros, también indicaron que esa coordinación se puede dar cuando se elaboran planes de desarrollo turístico integrales, los que se pueden confeccionar con base en el artículo 28 de la LZMT, pero este último tampoco se ha elaborado para el sector del PNMB.

En lo que respecta a la Municipalidad de Osa, en el sector adyacente al PNMB sólo cuenta con planes reguladores en un 34%(63,9 hectáreas), siendo que el restante 66% (123,9 hectáreas) no se encuentra regulado. Lo que se traduce en una carencia de planificación local de ese sector que defina la política de desarrollo y los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación

⁶¹ Oficio sin número del 6 de setiembre de 2005, suscrito por el Máster Javier Mateo-Vega, Director del Programa OSA de The Nature Conservancy, en el que indicó que la elaboración del plan de manejo del PNMB forma parte de un convenio suscrito en febrero de 2005 entre el TNC y la Universidad de Cooperación Internacional (UCI), a través del cual se contrató la Escuela Latinoamericana de Áreas Protegidas (ELAP) para esos efectos. Que el plan de manejo se elaborará en estrecha relación con el MINAE y otros actores relevantes, su oficialización se encuentra programada para noviembre del 2006 y tendrá un costo aproximado a los \$25.000.

⁶² Reglamento a la LZMT, Decreto Ejecutivo N° 7841-P del 16 de diciembre de 1977, Art. 17.

⁶³ Oficio N° DPD-ZMT-236-2005 del 16 de agosto de 2005, suscrito por MBA. Rodolfo Lizano Rodríguez y Arq. Antonio Farah Matarrita, Director y funcionario de la Dirección de Planeamiento y Desarrollo del ICT.

de áreas⁶⁴. Es decir, no se dispone de planes que orienten a los pobladores respecto del tipo de actividades y servicios que se podrán ubicar en ese sitio.

La carencia de estos instrumentos de planificación, puede ocasionar que los planes reguladores costeros para la zona adyacente al PNMB contemplen usos del suelo diferentes a los que corresponde. En la práctica, la falta de esos documentos orientadores ha generado conflictos de intereses entre el MINAE y la Municipalidad de OSA, siendo los más recientes las oposiciones de ACOSA a los planes reguladores en trámite del sector de Punta Uvita y del Sector de Playa Arco, en donde justamente ACOSA está argumentando que ciertas zonas para las que se propone desarrollo turístico deben protegerse.

Por otro lado, no han sido sometidos a consulta del MINAE los 2 planes reguladores aprobados (Playa Ballena y Playa Piñuela), ni los 6 planes reguladores en trámite (Plan Regulador de Playa Uvita, Plan Regulador de Quebrada Grande, Ampliación Plan Regulador Playa Piñuela Punta Piñuela, Plan Regulador Playa Pedregosa, Ampliación Plan Regulador Playa Ballena Sector Playa Arco, Ampliación Plan Regulador Playa Piñuela Sector Norte.

Tratándose del área restringida de la zona marítimo terrestre contigua a la zona pública, en este caso declarada Parque Nacional, la consulta al MINAE de estos planes reguladores resulta conveniente y necesaria, tanto en virtud de la obligación municipal de coordinar con las instituciones estatales⁶⁵, como por el deber de las corporaciones municipales de no otorgar concesiones que puedan afectar el ambiente, derivado del artículo 50 Constitucional⁶⁶, y plasmado en los artículos 28, 29 y 30 de la Ley Orgánica del Ambiente, que obligan a incorporar la variable ambiental dentro de las políticas, fines y criterios para el ordenamiento territorial.

Al respecto, es importante observar que el artículo 31 de la LZMT, dispone que los planos de desarrollos urbanos o turísticos que afecten la zona marítimo terrestre deberán ser aprobados por el ICT, el INVU, *“así como por los demás organismos oficiales que tuvieren competencia para intervenir al efecto de acuerdo con la ley”*; con lo cual se incorpora la participación del MINAE, que resultaría competente por razón de la materia cuando se trate de zonas de protección de determinadas áreas marinas, costeras y humedales, al tenor de lo dispuesto en artículo 42 de la Ley Orgánica del Ambiente. Asimismo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 17 de la LOA, el artículo 67 del Reglamento sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental⁶⁷ dispuso que los planes reguladores establecidos en la LZMT deben integrar la variable de impacto ambiental, sujeta a un proceso de viabilidad ambiental por parte de la SETENA, de previo a su aprobación por las autoridades respectivas.

De esta forma, la omisión de coordinar con el MINAE puede generar una serie de conflictos; así, por ejemplo, uno de los problemas más graves que afronta hoy en día ACOSA es la gran cantidad de accesos que existen al PNMB por la parte terrestre, respecto de lo que argumentan

⁶⁴ Artículo 1° Ley de Planificación Urbana.

⁶⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto N° 5449-99 de las 14:30 hrs. del 14 de julio de 1999; considerando X.

⁶⁶ Sobre la protección del ambiente como límite a la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones de la zona marítimo terrestre, véase de la Procuraduría General de la República, el dictamen N° C-026-2001, punto III.9. Asimismo, el voto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 5906-99 de las 16:15 hrs. del 28 de julio de 1999.

⁶⁷ Decreto Ejecutivo N° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC del 24 de mayo de 2004.

que carecen de recursos para tener puestos de control y personal en cada uno de los accesos existentes. Por su parte, y ante la falta de coordinación con el MINAE, los planes reguladores aprobados y en trámite de aprobación, contemplan no sólo los accesos existentes sino que además prevén nuevos accesos vehiculares y peatonales a la playa, y hasta zonas de parqueo, sin que se visualice en ellos los puestos de control de ACOSA. Según se determinó esos nuevos accesos se proyectaron en cumplimiento de la LZMT la que exige garantizar el uso público y el libre tránsito de las personas hacia la zona pública, pero se omitió considerar que la LZMT no aplica cuando se trata de parques nacionales, bajo la administración del MINAE.

Por otro lado, se debe considerar que el mantener un porcentaje tan alto de zona sin regular (66%) puede también incidir en la protección de los recursos que posee el PNMB dada las invasiones que se puedan estar presentando en ella. En efecto, esta Contraloría General constató, en inspección realizada, que la zona no regulada ya se encuentra invadida. Así por ejemplo, en Playa Bahía, Sector Colonia, se localizan edificaciones que carecen de permisos de construcción, permisos de usos del suelo y patentes, esas edificaciones son casas, ranchos y galeras de veraneo, no permanentes y de fácil remoción. Si bien es cierto, en virtud de la inspección realizada por este órgano contralor, la Municipalidad de OSA procedió a levantar las actas respectivas para iniciar el proceso administrativo para su destrucción, no debe perderse de vista la posible contaminación y otros efectos que esas edificaciones han podido causar al PNMB.

Es importante señalar que los planes reguladores aprobados y en trámite no han respondido a un esfuerzo de planificación integrado, que permita orientar el desarrollo local y la protección de los recursos del PNMB, con una visión de conjunto. Aunado a lo anterior, esos documentos han sido gestionados, contratados y financiados en su mayoría por sujetos de derecho privado, contrario a lo indicado por la Procuraduría General de la República en el sentido de que son de exclusiva competencia municipal ya que sino *“la administración estaría renunciando al ejercicio de la potestad que el ordenamiento jurídico le atribuye como medio para la satisfacción de fines e intereses públicos, esto es, la potestad de ordenar el territorio en la zona marítimo terrestre, ya sea a nivel local, regional o nacional”*⁶⁸. Agrega que, el *“hecho es que el acto mismo de elaborar el plan, no en sus aspectos puramente técnicos, sino en tanto este contiene, concreta y define para un ámbito local específico políticas de ordenamiento territorial, supone el ejercicio de una potestad pública, la de planificar el territorio, y la de una función pública, la de ordenar el territorio a cuyo servicio está la planificación, que no puede ser asumida por sujetos de derecho privado”*⁶⁹.

- b) Los planes reguladores costeros aprobados no están siendo implementados con miras al desarrollo de las comunidades locales

Ninguno de los planes reguladores aprobados con que cuenta la Municipalidad de Osa se encuentran implementados, pese al tiempo transcurrido desde que estos instrumentos de planificación cobraron vigencia. Ninguno de los desarrollos turísticos o ambientales propuestos en dichos planes existe en la realidad, lo que permite concluir que tales instrumentos de

Con formato: Sangría:
Izquierda: 3,81 cm, Numerado
+ Nivel: 1 + Estilo de
numeración: a, b, c, ... + Iniciar
en: 2 + Alineación: Izquierda +
Alineación: 3,17 cm +
Tabulación después de: 3,81
cm + Sangría: 3,81 cm

⁶⁸ Procuraduría General de la República. Oficio N° OJ-096-2005 del 14 de julio de 2005. Punto III, *“Acercas de lo consultado”*.

⁶⁹ Ibidem.

planificación han servido únicamente como medio para que los interesados tengan la posibilidad de obtener derechos sobre los terrenos solicitados mediante la figura de la concesión, sin que exista un interés genuino por desarrollar la zona marítimo terrestre y con ello abrir las posibilidades de desarrollo de las comunidades locales.

Ciertamente, tanto en el Plan Regulador costero conocido como Playa Ballena, vigente a partir de mes de febrero de 1995, como en el Plan Regulador costero conocido para Playa Piñuela, vigente a partir del mes de noviembre de 1996, se establecieron diferentes usos de suelo con miras a que se ubiquen actividades turísticas, comerciales, de servicios, que podrían brindar los pobladores locales a los visitantes, con el fin de generar empleo y recursos económicos para su subsistencia. Así, por ejemplo, están previstas “áreas de servicios turísticos” destinadas a la instalación de servicios y facilidades para visitantes que no pernoctan o lo hacen en campamentos, “zonas comerciales” con el fin de proveer facilidades a visitantes nacionales y extranjeros como son restaurantes, sodas, cafeterías, venta de artesanías, ropa, fruterías, rent-a-car, agencias de viajes y servicios médicos, “zonas hoteleras de baja densidad” con el fin de proveer el servicio de hospedaje, alimentación y esparcimiento a turistas nacionales y extranjeros, en instalaciones diseñadas en forma compacta; “zona turística de densidad media”, donde se desarrolle la planta turística de hospedaje, gastronomía y servicios conexos para visitantes que pernocten en este sector costero, “zona de campamento”, así como todo tipo de alojamiento móvil, entre otras.

Se observa que aunque en la zona restringida adyacente al PNMB se han previsto zonas que los pobladores de las comunidades vecinas pueden explotar comercialmente mediante una concesión, existe falta de interés de la Municipalidad para desarrollar estas zonas, fomentando ante las comunidades locales y la coordinación con otras entidades del Estado, para aplicar estos planes reguladores, lo que se traduciría en ingresos para la municipalidad y reinversión en obras que beneficien a la comunidad.

No obstante que se tienen estas alternativas, la solución al problema social se ha centrado en el “comanejo” del PNMB entre MINAE y ASOPARQUE, limitando el otorgamiento de servicios básicos al visitante dentro del PNMB y por parte de ASOPARQUE. Estos servicios los podrían brindar diferentes miembros de la comunidad fuera del PNMB, lo que les generaría ingresos y empleo de manera directa, permitiendo ser inclusive parte de la solución a la problemática socio-económica de la zona. Aunado a lo anterior, esto permitiría retirar esos servicios de los terrenos del PNMB, ya que según se expuso en el acápite 2.2.3 de este informe se desconoce si se encuentran impactando negativamente los recursos naturales que resguarda.

2.3.2. Desvinculación de la gestión estatal para atender necesidades de conservación y desarrollo social en el Distrito de Bahía Ballena.

La instauración del PNMB no fue antecedida de un estudio técnico que indicara cómo iba a afectar las comunidades que lo circundan, ni con una consulta pública a éstas, lo que era importante dado que en ese entonces una parte significativa de sus habitantes subsistían de la pesca en el área que luego fuera declarada parque nacional. Lo que como ya se ha indicado generó un conflicto

social en el sitio, especialmente con las comunidades de pescadores a los que se les prohibió el aprovechamiento marino dentro del PNMB.

Aunado a lo anterior, la gestión de las instituciones del Estado no ha estado dirigida a generar alternativas de solución a los pobladores del Distrito de Bahía Ballena, brindándoles la asistencia técnica, capacitación y la infraestructura requerida para tales efectos de una manera coordinada y armónica.

Lo anterior se ha presentando en parte por la desarticulación que han tenido por más de una década los planes estratégicos y operativos de las diversas instituciones públicas, dado que en 1988 el MIDEPLAN por diversas razones dejó de coordinar el proceso de planificación regional, el que justamente buscaba lograr un desarrollo socioeconómico equilibrado en las diferentes áreas geográficas del país, por lo que durante mucho tiempo cada institución planificó su quehacer por su cuenta y sin una visión de conjunto.

Considerando lo anterior, esta administración creó el "subsistema de gestión organizacional y desarrollo regional", constituido por Consejos Regionales y Secretarías Regionales del MIDEPLAN⁷⁰, esos Consejos fueron creados para desarrollar los mecanismos de coordinación de gestión institucional del Gobierno en cada región.

El área adyacente al PNMB corresponde atenderla al Consejo Regional-Región Brunca (COREBRUNCA), el que inició formalmente sus labores el 5 de agosto de 2004. Según indicó a esta Contraloría General el Coordinador de ese Consejo, el cual está integrado por 48 instituciones presentes en la región Brunca y opera a través de los programas de cada institución. Pero a la fecha no se ha planteado coordinación alguna entre ACOSA y el COREBRUNCA para atender de manera integral la problemática de la zona aledaña al PNMB, ni cuentan las instituciones que conforman el Consejo con acciones específicas para el Distrito de Bahía Ballena. Agregó que en su opinión el PNMB *"no ha generado la dinámica esperada en relación con los beneficios para la población. Por el contrario la base productiva fue variada y la población local no cuenta con la educación necesaria para enfrentar el cambio, y mucha fuerza laboral es foránea. Los encadenamientos productivos tampoco se han dado, de ahí que se tenga una actividad agrícola desvinculada con las necesidades del sector turismo"*, el que si ha tenido un crecimiento en ese sector.⁷¹

Por otro lado, con respecto a la problemática del PNMB, a nivel de Estado se han realizado infructuosamente las siguientes acciones:

a) En la administración 1998-2002 se emitió una directriz presidencial⁷² dirigida a los jefes de los ministerios e instituciones autónomas para crear una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel, con el fin de atender la problemática social de la Península de Osa. En el Distrito de Bahía

⁷⁰ Decreto Ejecutivo N° 31768-MIDEPLAN del 26 de marzo de 2004

⁷¹ Oficio N° CORE-B-123-2005 del 5 de setiembre de 2005, suscrito por el Lic. Róger Montero Solís, Coordinador Consejo Regional-Región Brunca.

⁷² La Gaceta N° 34 del jueves 18 de febrero de 1999, Directriz Presidencial N° 16.

Ballena esa Comisión se propuso atender la afectación que tuvieron los pescadores locales, dada las limitaciones que impuso la creación del parque.

En ese momento, los pescadores demandaban la construcción de un centro de acopio de pescado, por lo que la Oficina de la Sociedad Civil del MINAE (representante del MINAE en la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel), junto con el IMAS y el INCOPECA gestaron una propuesta para construir un centro de acopio por un monto de ¢12.000.000,00, el que se construiría en los terrenos del PNMB en Punta Uvita; obviamente cuando se solicitó el permiso de uso del terreno a ACOSA ésta lo denegó fundamentada en las limitaciones que establece el artículo 12 de la Ley de Parques Nacionales, el que señala que sólo se podrán otorgar permisos para construir instalaciones propias del Servicio de Parques Nacionales. Es decir el proyecto no fue materializado y ante el cambio de administración la indicada Comisión dejó de operar.

b) En la actual administración, el Plan Regional de Desarrollo de la Región Brunca 2002-2006 preparado por el MIDEPLAN, incluyó como un proyecto estratégico de impacto regional, la construcción de un muelle multipropósito en Piñuela de Osa, el que fue seleccionado por el COREBRUNCA⁷³ como uno de los proyectos estratégicos que ejecutaría. Según el señalado Plan, este proyecto era indispensable para la zona de Bahía de Drake, Isla del Caño, Coronado y Bahía Ballena porque se dijo presentaba condiciones favorables para el desarrollo pesquero y turístico, por ello se visualizó importante la creación de un complejo turístico y pesquero en Punta Piñuela de Osa.

Sobre este proyecto, la Comisión de Infraestructura del Consejo Regional⁷⁴ conoció nota del Director de ACOSA, donde señaló que *“con respecto a la propuesta del proyecto Construcción de un muelle multipropósito dentro del Parque Marino Ballena (Playa Piñuela), para realizar tal obra debe ser autorizada por una ley de la Asamblea Legislativa, y manifiesta que su Dirección, tiene el deber de oponerse a cualquier proyecto que atente contra los objetivos de las Áreas Protegidas bajo su responsabilidad”*. Posteriormente, la Comisión de Infraestructura comentó que la construcción del muelle multipropósito es casi imposible por estar localizado en el Parque Marino Ballena.⁷⁵

En resumen, para atender la problemática de la población que vive en la zona adyacente al PNMB, se han conceptualizado proyectos en forma aislada y no sistemática. Además, los proyectos planteados han fracasado porque sólo consideraron las variables económicas, pero no los aspectos ambientales y legales que implica la construcción de tales instalaciones en un parque nacional.

⁷³ Reunión Ordinaria de la Asamblea Constitutiva del Consejo Regional de la Región Brunca. Acta No. 1, del 5 de agosto de 2004.

⁷⁴ Reunión Ordinaria del Consejo Regional de la Región Brunca. Acta No. 5, del 18 de enero de 2005.

⁷⁵ Reunión Ordinaria del Consejo Regional de la Región Brunca. Acta No. 9, del 10 de mayo de 2005.

3. CONCLUSIONES.

Luego de realizado el presente estudio esta Contraloría General concluye que si bien es cierto el comanejo es una herramienta que permite compartir responsabilidades, competencias y autoridad en la administración de los recursos protegidos, compartir beneficios, este instrumento no se puede aplicar en Costa Rica por no existir una normativa expresa que así lo autorice.

Es así como, según nuestro ordenamiento jurídico, la administración de las áreas silvestres protegidas corresponde en exclusiva al Estado, a través del MINAE, siendo que actividades como la definición y el seguimiento de estrategias, planes y presupuestos de las Áreas de Conservación son consideradas atribuciones de carácter esencial del MINAE y por lo tanto no se pueden delegar.

Aún así, también está claro en la normativa vigente, que en nuestro medio si se permite la participación ciudadana en la gestión ambiental del Estado, allí se reconoce la necesidad y obligación de que eso suceda, pero no a tal punto que admita que la sociedad civil asuma funciones que le corresponden únicamente al Estado. Ciertamente, tanto la Ley Orgánica del Ambiente como la Ley de Biodiversidad son claras en definir la forma en que se llevará a cabo esa participación y es justamente a través de consejos y comités conformados tanto por representantes del sector gubernamental, incluido el MINAE, como por representantes de la sociedad civil convocados públicamente. A través de esos consejos o comités los ciudadanos pueden de manera responsable y dirigida, informarse, opinar y recomendar al MINAE acerca de posibles acciones a realizar por esa entidad, que afecten de una u otra forma su comunidad.

Si bien es cierto en estos momentos el MINAE cuenta con un borrador de política para implementar el comanejo en Costa Rica, debe tenerse presente que la puesta en práctica de esa política puede verse afectada por obstáculos legales y generar su utilización actuaciones que van más allá de lo permitido por nuestro ordenamiento jurídico, lo que inclusive puede acarrear responsabilidades a los funcionarios competentes del MINAE, o eventuales nulidades en sus decisiones administrativas, siendo que inclusive ya se tienen casos de extralimitación de funciones en comités que operan en algunas áreas protegidas de nuestro país.

Respecto del Parque Nacional Marino Ballena, se concluye que no es posible que continúe operando el "comanejo" MINAE-ASOPARQUE y que esa asociación siga asumiendo de facto y con la tolerancia del MINAE en esa área protegida la realización de diversas actividades no ajustadas a derecho, como son: ser el único interlocutor comunidad-MINAE; el cobro de una "cuota voluntaria" dentro de los terrenos del PNMB, con una aguja impidiendo el paso y portando distintivos del MINAE; la construcción y administración en el PNMB de infraestructura para brindar algunos servicios no esenciales al visitante, así como que asuma funciones de control y protección dentro del PNMB, sin contar con los instrumentos jurídicos que sustenten y regulen su relación con el Ministerio.

Asimismo, ACOSA-MINAE ha incumplido la normativa vigente al no estar cobrando en todas las entradas del PNMB la tarifa de ingreso al PNMB, lo que ha ocasionado que el Fondo de Parques Nacionales haya dejado de percibir aproximadamente \$56.000.000,00 durante el periodo comprendido entre el 1° de noviembre del 2002 al 31 de octubre de 2004.

Por otra parte, esta Contraloría General concluye que el Estado, a través de la gestión coordinada de sus instituciones, habría podido generar alternativas de solución tanto a la problemática que ocasionó la instauración del PNMB en el Distrito de Bahía Ballena, así como a la mejora de la situación socioeconómica de ese Distrito, convirtiendo el PNMB en un motor de desarrollo local, y minimizando la presión sobre el uso de los recursos que se protegen en ese parque nacional.

Sin embargo, en ese sitio el Estado no dispone de una planificación de ordenamiento territorial integral que permita orientar ese desarrollo local y la protección de los recursos del PNMB. Ello en parte porque en su mayoría las instituciones públicas competentes no disponen de las herramientas técnicas en las cuales se debe plasmar esa planificación. Es así como el MINAE no cuenta con el Plan de Manejo del PNMB y el Reglamento de Uso Público del PNMB, el ICT no tiene el Plan General del Uso del Suelo y Desarrollo Turístico para esa área, y la Municipalidad de Osa, cuenta con planes reguladores costeros sólo para un 34% de ese territorio. Consecuentemente, el 66% de la zona adyacente al PNMB no está regulada, presenta invasiones y un desarrollo local desordenado.

Aunado a lo anterior, al MINAE no se le ha dado participación en la aprobación de los planes reguladores costeros de la zona, lo que ha generado muchos conflictos entre la Municipalidad de Osa y ACOSA-MINAE, cuando lo que allí debe darse es una relación muy coordinada y armoniosa entre ambos entes estatales, dado que comparten la administración de la zona marítimo terrestre a lo largo del PNMB. Amén de que justamente la zona restringida adyacente a ese parque nacional se constituye en la zona terrestre de amortiguamiento del PNMB, razón por la cual debe de ser administrada de manera coordinada, en aras de conciliar el objetivo de conservación con el desarrollo local.

Adicionalmente, pese a la situación socioeconómica de la zona, las entidades del Estado no han generado alternativas de desarrollo para sus pobladores. Así, por ejemplo, la Municipalidad de Osa no ha incentivado que los proyectos comerciales, turísticos y de servicios incluidos en los planes reguladores costeros que tiene aprobados sean implementados. Tampoco, la gestión de otras instituciones del Estado presentes en la zona ha estado dirigida a brindar a los pobladores del Distrito de Bahía Ballena la asistencia técnica, la capacitación, el financiamiento y la infraestructura que requieren para que preferentemente sean ellos quienes asuman la ejecución de los proyectos de desarrollo propuestos en los indicados planes reguladores, así como otros a realizar en el resto del área que conforma ese Distrito. Ello por cuanto, por más de una década los planes estratégicos y operativos de las diversas instituciones públicas no fueron articulados de manera integral y armónica, dado que en 1988 el MIDEPLAN dejó de coordinar el proceso de planificación regional, que justamente buscaba lograr un desarrollo socioeconómico equilibrado en las diferentes áreas geográficas del país, por lo que durante mucho tiempo cada institución planificó y ejecutó su quehacer por su cuenta. Y aunque hoy en día esa labor ha sido retomada por el MIDEPLAN con la puesta en marcha de los Consejos Regionales, siendo que el COREBRUNCA le corresponde el Distrito de Bahía Ballena, éste no tiene entre sus programaciones acciones concretas a realizar en el señalado Distrito.

Esta Contraloría General, en razón de los resultados derivados del presente estudio, efectuará posteriormente las valoraciones que correspondan por las eventuales responsabilidades administrativas o de otra índole que pudiera atribuirse, dados los incumplimientos observados a la normativa vigente.

4. DISPOSICIONES.

Considerando lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4° y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N° 7428 del 7 de septiembre de 1994, y 12 de la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292 del 31 de julio de 2002, que señalan que son vinculantes, de acatamiento obligatorio y de inmediata implementación los criterios y disposiciones que emita este Órgano Contralor a los sujetos pasivos de su fiscalización, bajo apercibimiento de que el artículo 69 de la citada Ley N° 7428 establece que, cuando estas no se han cumplido injustificadamente, serán reiteradas por una sola vez y se fijará un plazo para su cumplimiento y que, de mantenerse la desobediencia, se reputará como falta grave y podrá dar lugar a la suspensión o la destitución del funcionario o empleado infractor, se dispone en consecuencia lo siguiente:

4.1. AL MINISTRO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA.

a) En un plazo no mayor a los doce meses contados a partir de la fecha de comunicación de este informe, asignar los recursos materiales y humanos suficientes para administrar y manejar el Parque Nacional Marino Ballena. En función de ello, deberá ordenar de inmediato los trámites pertinentes a lo interno y externo de ese Ministerio para contar con las partidas presupuestarias correspondientes, así como con la creación de plazas que técnicamente sean necesarias y el nombramiento de los respectivos funcionarios. (Ver punto 2.2.2. de este informe).

b) En un plazo no mayor a los seis meses contados a partir de la fecha de comunicación de este informe, promulgar y oficializar el Reglamento de Uso Público del Parque Nacional Marino Ballena; así como, en un plazo no mayor a los doce meses contados a partir de la notificación de este informe, promulgar y oficializar el Plan de Manejo de ese Parque. Para ello se deberá asignar de inmediato los recursos necesarios. Ver punto 2.3.1 a) de este informe.

c) Dada la ausencia de sustento jurídico para la implementación de la figura de comanejo expuesta en este informe, suspender de inmediato la relación de "comanejo" MINAE-ASOPARQUE, y dejar de operar la "Comisión de Comanejo del Parque Nacional Marino Ballena". Ver puntos 2.1.1 y 2.2.1 de este informe.

d) Ordenar de inmediato al Director del Área de Conservación Osa que, mediante el Consejo Regional de ACOSA, convoque públicamente a los grupos organizados y la comunidad del Distrito de Bahía de Osa para que conformen legalmente un Comité Local representativo del Distrito, según lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley de Biodiversidad. Incluir entre los asuntos prioritarios a tratar la eventual afectación que origina a los pobladores la gestión del MINAE en el Parque Nacional Marino Ballena y sus posibles soluciones. La conformación del citado comité local deberá estar cumplida en un plazo no mayor a los tres meses después de comunicado este informe. Ver punto 2.1.1 y 2.2.1 de este informe.

e) Asignar el personal que estime pertinente al Parque Nacional Marino Ballena, con el objeto de que a más tardar el 31 de enero de 2006, se definan los sitios de ingreso a ese Parque. Fecha a partir de la cual se deberá proceder al cobro de la tarifa de ingreso en esos sitios, y de conformidad con los parámetros del artículo 42 de la Ley de Biodiversidad. Lo anterior como medida temporal mientras se cumple con lo señalado en los incisos a) y b) de este acápite 4.1. Ver punto 2.2.2 inciso a) de este informe.

f) Comunicar de inmediato a ASOPARQUE que a más tardar el 31 de enero de 2006 debe suspender el cobro de la "cuota voluntaria" dentro de los terrenos del Parque Nacional Marino Ballena. Aclarar a dicha Asociación que si desea recaudar una cuota voluntaria en beneficio del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, deberá hacerlo fuera de los terrenos de ese Parque, tramitando los permisos o concesiones municipales pertinentes, y que puede donar lo recaudado al Fondo de Parques Nacionales. Ver punto 2.2.2 inciso b) de este informe.

g) Ordenar de inmediato al Director del Área de Conservación Osa que durante el mes de enero de 2006 se hagan las gestiones pertinentes para retirar de circulación todo uniforme, papelería oficial y otros bienes que contengan los distintivos oficiales del MINAE, en poder de ASOPARQUE. En ese mismo acto, advertir al Director del Área de Conservación Osa y al Administrador del Parque Nacional Marino Ballena que, de conformidad con el artículo 281 del Código Procesal Penal, deberán interponer las denuncias penales en contra de los particulares que utilicen esos distintivos, según se trate del delito de usurpación de autoridad, la contravención de portación falsa de distintivos, o cualquier otra figura típica que corresponda. Ver punto 2.2.2 inciso b) de este informe. Ver punto 2.2.2 inciso b) de este informe.

h) Ordenar de inmediato al Administrador del Parque Nacional Marino Ballena que en un plazo de 5 días hábiles levante un inventario de la infraestructura que ASOPARQUE construyó en los terrenos de ese Parque. Ver punto 2.2.3 de este informe.

i) Ordenar de inmediato a la Oficina Ejecutora del Plan de Inversiones en Infraestructura del MINAE que inicie los estudios técnicos respectivos para que en plazo no mayor de seis meses a partir de la comunicación de este informe emita su criterio respecto de las instalaciones que construyó ASOPARQUE en el Parque Nacional Marino Ballena, incluyendo la evaluación de impacto ambiental y la correspondencia de esa infraestructura con el Reglamento de Uso Público de ese Parque Nacional que se elabore de conformidad con la disposición 4.1.b).

En caso de que esta instancia del MINAE determine que esa infraestructura puede generar impactos negativos al ambiente o no se ajusta al Reglamento de Uso Público, deberá entonces procederse a la inmediata demolición de éstas y restaurar el ecosistema al estado natural más óptimo posible, atendiendo al criterio técnico que corresponda. Ver punto 2.2.3 inciso a) de este informe.

j) Ordenar de inmediato al Departamento de Aguas del MINAE que en un plazo no mayor de dos meses contados a partir de la comunicación de este informe, valore los pozos que abastecen de agua los servicios sanitarios, baños y pilas construidos dentro del Parque Nacional Marino Ballena y tome las acciones que correspondan, ya sea su legalización, su clausura o cualquiera otra técnicamente pertinente. Ver punto 2.2.3 inciso b).

k) Considerando las limitaciones actuales de recursos existentes en ACOSA, en el tanto se realizan los precitados estudios, y con el fin de no entorpecer el servicio público que se brinda al visitante, ese Despacho Ministerial podrá valorar, vía resolución administrativa, otorgar un permiso de uso temporal por seis meses a favor de ASOPARQUE, para que administre y opere las instalaciones del Parque Nacional Marino Ballena. En tal caso, dicha resolución deberán establecer claramente las condiciones bajo las cuales se le otorga, señalando que solo se pueden brindar servicios complementarios a la investigación, capacitación y ecoturismo, que no pueden ser servicios comerciales, que el cobro que se realice no puede ser mayor al que se requiera para cubrir los costos operativos del servicio y fijarle un canon a pagar.

Una vez vencido el periodo de los seis meses que se otorgue a ASOPARQUE en caso de que se llegara a determinar que esa infraestructura puede permanecer en el Parque Nacional Marino Ballena porque no impacta los recursos que allí se protegen, se debe proceder a concesionar los servicios no esenciales, en caso de que proceda, o a través de un permiso de uso en las condiciones ya dichas, para ello se deberá realizar una selección del permisionario tomando en cuenta principios de igualdad y libre competencia, de eficiencia y de publicidad, dando prioridad a las organizaciones locales. Ver punto 2.2.3 de este informe.

l) Comunicar de inmediato a ASOPARQUE que ni sus miembros ni sus empleados están autorizados a realizar actividades relativas al control y protección del Parque Nacional Marino Ballena, sin la compañía y tutela de funcionarios del MINAE previo acuerdo con ese Ministerio, en donde se defina la forma en que tales actividades se realizarán. Asimismo, advertir a ASOPARQUE que dicha Asociación no está autorizada para utilizar distintivos y uniformes del MINAE o que den la apariencia de ser funcionarios de ese Ministerio, tampoco podrán utilizar papelería oficial y demás bienes con distintivos oficiales del MINAE. Ordenar al Administrador del Parque Nacional Marino Ballena que deberá vigilar que lo anterior sea cumplido por parte de ASOPARQUE, y en caso de incumplimiento ejercer las medidas correspondientes. Ver punto 2.2.4. de este informe.

m) Ordenar de inmediato al Director del Área de Conservación Osa que coordine con el Consejo Regional Región Brunca (COREBRUNCA) las acciones que se deben incorporar en los programas de trabajo para atender la problemática del Distrito de Bahía Ballena y la protección del Parque Nacional Marino Ballena. Ver punto 2.3.2. de este informe.

n) Comunicar en un lapso de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de este informe las acciones tomadas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el punto 4.1 de este informe.

4.2. AL CONCEJO MUNICIPAL DE OSA.

a) Ordenar al Alcalde de la Municipalidad de Osa que de inmediato gestione la confección de un Plan Regulador Costero Integrado para la zona adyacente al Parque Nacional Marino Ballena, el que deberá consultarse con ACOSA y cualquier otro ente u órgano competente, a efecto de lograr un desarrollo local ordenado y acorde con los requerimientos de conservación y protección de ese

Parque Nacional. El indicado Plan deberá incorporar los planes reguladores costeros ya existentes en la zona adyacente al Parque; y de ser necesario, incluir las variaciones pertinentes según lo estime el MINAE. Para lo anterior dispone de un plazo máximo de un año contado a partir de la fecha de comunicación de este informe. Ver punto 2.3.1 inciso a) de este informe.

b) Ordenar al Alcalde de la Municipalidad de Osa que previo al otorgamiento de concesiones en la zona restringida adyacente al Parque Nacional Marino Ballena que posee plan regulador costero actualmente aprobado (Playa Ballena, Playa Piñuela y su ampliación), debe consultar el criterio técnico del MINAE acerca de los impactos ambientales que esta pueda causar en ese Parque Nacional. Además, al concederla deberá advertir al concesionario que se encuentra en trámite el Plan Regulador Costero Integral, el que eventualmente puede ocasionar cambios en la concesión que le está siendo otorgada. Ver punto 2.3.1 inciso a) de este informe.

c) Ordenar al Alcalde de la Municipalidad de Osa que inicie de inmediato acciones administrativas y efectivas para poner a derecho la ocupación ilegal de la zona restringida no regulada adyacente al Parque Nacional Marino Ballena. Tales acciones deben considerar la inmediata demolición de aquellas construcciones que se hayan levantado en dicha zona, el desalojo de los ocupantes que no cuenten con un permiso de uso legalmente obtenido y el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo VII, artículos 61 y siguientes de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre. Ese Concejo deberá reportar el avance de estas acciones el último día hábil cada tres meses durante el 2006. Ver inciso 2.3.1 inciso a) de este informe.

d) Ordenar de inmediato al Alcalde que coordine con el Consejo Regional- Región Brunca (COREBRUNCA) del MIDEPLAN las acciones que se deben incorporar en los programas de trabajo para atender la problemática del Distrito de Bahía Ballena y la protección del Parque Nacional Marino Ballena. Ver punto 2.3.2. de este informe.

e) Comunicar a esta Contraloría General acerca de los acuerdos que tome ese Concejo Municipal en relación con las anteriores disposiciones, en un plazo de 15 días hábiles a partir de la fecha de recibido del presente informe.

4.3. A LA JUNTA DIRECTIVA DEL ICT.

a) Ordenar de inmediato al Gerente General del ICT que en un plazo no mayor a un año contado a partir de la fecha de emisión de este informe tenga elaborado el Plan General de Uso del Suelo para el sector que involucra el Distrito de Bahía Ballena, el que deberá de previo ser consultado y coordinado con el MINAE y demás entidades competentes. Ver punto 2.3.1 inciso a).

b) Ordenar de inmediato al Gerente General del ICT que coordine con el Consejo Regional -Región Brunca (COREBRUNCA) del MIDEPLAN las acciones que se deben incorporar en los programas de trabajo para atender la problemática del Distrito de Bahía Ballena y la protección del Parque Nacional Marino Ballena. Ver punto 2.3.2. de este informe.

c) Comunicar a esta Contraloría General acerca de los acuerdos que tome esa Junta Directiva en relación con las anteriores disposiciones, en un plazo de 15 días hábiles a partir de la fecha de recibido del presente informe.

4.4. AL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA.

a) Ordenar a la Secretaria General de la Región Brunca que en los próximos seis meses contados a partir de la notificación de este informe, defina una estrategia de desarrollo integral para el Distrito de Bahía Ballena, la consulte con las entidades competentes (ACOSA-MINAE, ICT, Municipalidad de Osa, entre otras) y la incorpore en el Plan de Desarrollo de la Región Brunca. Asimismo, ordenar que esa Secretaria asuma un rol de apoyo ante el COREBRUNCA, de tal forma que le coadyuve en la designación de un grupo de trabajo al que se le encargará velar por la implementación de las acciones que se definan para cumplir con la estrategia planteada y le de seguimiento periódico al cumplimiento de lo planeado, debiendo reportar a esta Contraloría General el avance de las acciones realizadas el último día hábil cada tres meses durante el 2006. Ver punto 2.3.2 de este informe.

b) Comunicar a esta Contraloría General acerca de las acciones ejercidas en relación con la anterior disposición, en un plazo de 15 días hábiles a partir de la fecha de recibido del presente informe.