

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2017

Normativa ambiental, capacidades regulatorias y de fiscalización del Estado

*Investigador:
Jorge Cabrera*

Julio, 2017



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Introducción	3
Hechos relevantes y hallazgos de la investigación	5
Legislación nueva. Tipologías y características. Temas pendientes y avances de proyectos de ley en la asamblea legislativa. Votos relevantes de la sc y su impacto sobre la garantía del derecho a un ambiente sano. Cumplimiento de resoluciones de la sala constitucional	10
Legislación ambiental aprobada y proyectos de ley en discusión	10
Votos Relevantes de la SC en materia ambiental	29
Temas específicos relacionados con el marco legal e institucional	35
Decretos relacionados con agroquímicos	35
Proyecto de Ley del Recurso Hídrico expediente No. 17742.....	45
Actualización de los los estudios específicos presentados en el 2016	47
Uso de los decretos en materia ambiental: implicaciones para la gobernanza ambiental	48
Capacidades de regulación de instituciones de interés	50
a) Resultados de Informes de Fiscalización de la Contraloría General	50
b) Información sobre el trámite de denuncias ambientales y fiscalización en el Ministerio de Ambiente y Energía	55
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	55
Contralor Ambiental (CA)	57
Tribunal Ambiental Administrativo (TAA).....	58
Ministerio Público: información sobre delitos ambientales	61
Recomendaciones	62

Introducción

Esta ponencia describe y analiza la normativa y las capacidades de regulación y fiscalización del Estado en materia ambiental durante el 2016 e inicios del 2017 (hasta marzo) y compara los avances (o retrocesos) identificados con relación al período anterior en áreas críticas de interés.

Esta investigación realiza un breve recuento y valoración sobre la principal legislación ambiental emitida en el 2016 y el primer trimestre del 2017, incluyendo una breve descripción de su tipología.

Al mismo tiempo, se identifican los Proyectos de Ley relevantes continúan sin ser aprobados por la Asamblea Legislativa y el estado de avance de algunas iniciativas reseñadas en la ponencia anterior. Se presentan votos de interés de la Sala Constitucional en el período de estudio. El nivel de cumplimiento de sus sentencias en el periodo 2009-2016 y un análisis inicial sobre el uso del decreto ejecutivo en el período 1990-2016 como mecanismo de gobernanza y gestión ambiental se incluyen por igual.

Se aborda específicamente las implicaciones legales y ambientales de los decretos No. 39461-MAG (Registro de Ingrediente Activo grado técnico importados al país para la formulación de plaguicidas químicos en formuladoras nacionales, bajo el Régimen de Perfeccionamiento Activo, Zona Franca o similares con fines de exportación), 39995-MAG (Reglamento para la actualización de la información de los expedientes de registro de ingrediente activo grado técnico y plaguicidas formulados) y 40059-MAG-S (Reglamento Técnico: "RTCR 484:2016. Insumos Agrícolas. Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola. Registro, Uso y Control) y el estado actual en la Asamblea Legislativa del Proyecto de Ley de Gestión Integral del Recurso Hídrico (expediente No. 17742 presentado mediante el mecanismo de iniciativa popular).

Se actualiza el resultado e implicaciones en términos legales de la adopción del decreto 13936-S-Minae, relativo a la regulación de la co-incineración de residuos sólidos ordinarios ante el fallo de la Sala Constitucional que determinó su constitucionalidad (Voto 2016- 017375 del 23/11/2016), el tema de la exportación de aletas de tiburón martillo y el estado actual del del Proyecto de Ley que, entre otros aspectos, permitiría reinstaurar la pesca de arrastre de camarón (Expediente No. 19838 " Ley para el Desarrollo y Aprovechamiento Sostenible del Camarón en Costa Rica").

El Informe contiene una sección con las capacidades regulatorias (cantidad y tipo de denuncias, resolución y seguimiento de lo dispuesto por las autoridades, entre otros elementos) de algunos órganos relevantes, incluyendo los Informes de Fiscalización de la Contraloría General de la República; el Tribunal Ambiental Administrativo; el Sistema Nacional de Áreas de Conservación; el Contralor Ambiental (Sistema Integrado de Denuncias Ambientales-SITADA), sin perjuicio de reconocer la existencia de otras instancias con competencias de control.

Con respecto a los asuntos penales ambientales (delitos denunciados, condenatorios, absolutorios y medidos alternos, reparación e indemnización del daño ambiental) se incorporan los datos obtenidos correspondientes al 2017. No ha sido posible obtener información adicional respecto al 2016, incluyendo la forma como se resuelven los procesos por delitos ambientales y su impacto en la restauración/reparación del ambiente ante los posibles daños sufridos.

Para tal propósito se entiende que las capacidades de regulación estatales comprenden al menos los siguientes aspectos¹:

- La promulgación de disposiciones jurídicas y políticas públicas por parte del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y los entes descentralizados. La emisión de nueva normativa ambiental tiene una incidencia directa en la capacidad de regular las actividades productivas y domésticas y sobre el impacto de éstas en el ambiente. Igualmente, la incapacidad o dificultades de aprobar nueva legislación o de reglamentar la existente se traduce en una pérdida de las oportunidades para incrementar la capacidad de regulación estatal.
- La efectividad para velar adecuadamente por la observancia y cumplimiento de estas normas y políticas públicas mediante acciones de control, fiscalización y seguimiento por parte de las instituciones del Estado. En particular, la capacidad regulatoria para asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental, se relaciona con la existencia de mecanismos de acceso a la justicia y de procedimientos para atender y resolver denuncias ambientales o para actuar de oficio, de manera que la infracción a la legislación cese, se restablezca la observancia de la misma y se reparen, restauren o indemnicen los daños ocasionados. Este aspecto fundamentalmente se refiere al adecuado ejercicio de la potestad de fiscalización ambiental. Debe puntualizarse que la fiscalización de manera indirecta permite detectar debilidades en materia de regulación, al evidenciar fallas en los procesos preventivos diseñados para el control del cumplimiento de requisitos de operación impuestos a las actividades productivas y domésticas. Esto es particularmente importante tratándose de sentencias de la Sala Constitucional y resoluciones de autoridades administrativas (incluyendo particularmente de la Contraloría General de la República) que evidencian debilidades en los controles preventivos establecidos en la legislación ambiental vigente. No obstante, por razones de espacio la ponencia se enfoca en las capacidades de fiscalizar a posteriori el nivel de cumplimiento con la normativa ambiental vigente mediante el conocimiento y resolución de denuncias ambientales.

Hechos relevantes y hallazgos de la investigación

Se emite una cantidad importante de normativa ambiental y se encuentran pendientes de aprobación proyectos de ley de relevancia. En el año 2016 y hasta marzo del 2017 -al igual que en períodos anteriores- se aprobaron nuevas disposiciones (especialmente decretos y resoluciones, pero pocas leyes). De esta manera se continúa con el incremento del ordenamiento jurídico ambiental (el cual normalmente resulta asociado con procesos de fiscalización). En total se aprobaron unas 125 normas ambientales de diversa índole (reglamentos, decretos, resoluciones, normas técnicas y directrices, entre otros). Según la tipología utilizada en una cantidad importante de ellas corresponde a disposiciones sustantivas las cuales-en general- establecen derechos, obligaciones, restricciones y prohibiciones y crean trámites y procedimientos específicos para utilizar los recursos naturales y bienes ambientales.

Del total de las mismas, es importante destacar por su relevancia regulatoria las siguientes (Nota: algunas se mencionaron en la ponencia del año anterior dado que se promulgaron a inicios del 2016)ⁱⁱ: modificación al reglamento de minería artesanal y en pequeña escala; nuevo reglamento de control de la contaminación por ruido; nuevo reglamento general de autorizaciones y permisos sanitarios otorgados por el Ministerio de Salud; reglamento de registro de ingrediente activo grado técnico importados al país para la formulación de plaguicida químicos en formuladoras nacionales bajo el Régimen de Perfeccionamiento Activo; reglamento para el aprovechamiento racional de los recursos acuáticos aprobados en los planes de manejo generales de humedales y su reforma; regulación de la autoridad administrativa y las autoridades científicas CITES; oficialización de las acciones lideradas por el Estado en el Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Producción y Comercio Responsable de Piña; adición al reglamento para la utilización de la capacidad de pesca de atún con cerco reconocida a Costa Rica por la Comisión Interamericana de Atún Tropical; establecimiento del procedimiento para la verificación in situ de los especímenes de flora y fauna silvestre, sus productos y derivados protegidos por CITES; regulación para establecer el retiro de la flota pesquera semi-industrial camaronera; reglamento para la aplicación de las sanciones administrativas por acceso no autorizado a los elementos y recursos genéticos y bioquímicos; reconocimiento de los modelos de gobernanza de las Áreas Silvestres Protegidas; aprobación de la veda total a la pesca a pequeña escala en dos zonas específicas; declaratoria de interés público de la Estrategia para la Ganadería Baja en Carbono 2015-2034; procedimientos operativos de los desembarques de productos hidrobiológicos en muelles o puertos costarricenses; reglamento para el otorgamiento de concesiones en franjas fronterizas por parte del INDER; reglamento para el control de emisiones contaminantes producidas por vehículos; oficialización del Plan Nacional para la Gestión de Residuos; oficialización de las políticas y criterios de priorización para el pago por servicios ambientales; reglamento de creación y funcionamiento del Programa Nacional de Monitoreo Ecológico; reglamento para el manejo activo de los ecosistemas del Parque Nacional Palo Verde; establecimiento de las especies hidrobiológicas de organismos marinos,

continentales y de acuicultura que pueden explotarse comercialmente; facilitar al Sistema Nacional de Areas de Conservación para autorizar la intervención controlada a ecosistemas de humedal en virtud de proyectos de infraestructura declarados de conveniencia nacional; oficialización de la Estrategia Nacional para la Separación, Recuperación y Valorización de Residuos; reformas al reglamento a la Ley Forestal; reglamento para la configuración de sitios de muestreo en chimeneas y ductos para la medición de contaminantes; reglamento de aprobación de sistemas de tratamiento de aguas residuales; reglamento de calidad del aire para contaminantes atmosféricos; estándares de sostenibilidad para el manejo de bosques secundarios; ordenamiento para el aprovechamiento del atún y especies afines en la Zona Económica Exclusiva del Océano Pacífico; reglamento técnico de sustancias químicas; extensión de la moratoria a la explotación petrolera; regionalización del Ministerio de Ambiente y Energía; condiciones habilitadoras para el aprovechamiento de árboles caídos por eventos asociados al huracán Otto; reglamento de actualización de la información de los expedientes de registro de ingredientes activos grado técnico y plaguicidas formulados; reglamento de sistemas de sanilización; reglamento para el modelo de gobernanza compartida del Parque Nacional Cahuita; regulación del Programa Nacional de Corredores Biológicos; declaratoria de interés público y promulgación de la Política Nacional de Seguridad Química; reglamento de biocombustibles.

Si bien es cierto existe una alta heterogeneidad respecto a las temáticas (recursos o bienes ambientales) que han sido objeto regulaciones, en el período 2016-2017 se puede identificar un componente relevante en biodiversidad (incluyendo pago por servicios ambientales, forestal y áreas protegidas), pesca y recursos marino-costeros, residuos sólidos, contaminación del aire y ruido y los relacionados con agroquímicos.

Quedan aún pendiente la publicación del Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre que se trabaja desde hace varios años y el cual permitiría materializar algunos de los avances contemplados en la reforma operada a la Ley en el 2013.

Respecto a la actividad a nivel legislativo, como en el período anterior, esta se limitó a pocas aprobaciones destacando los convenios internacionales y disposiciones sobre regularización de los ocupantes de áreas bajo regímenes especiales (conocidas como zonas ABRE). Así se cuenta con la Aprobación de la enmienda de Doha al Protocolo de Kiotto (Ley No. 9357); Ley de Protección a los Ocupantes de Zonas Clasificadas como Especiales (Ley No. 9373); aprobación del Acuerdo de París sobre Cambio Climático (Ley No. 9405); Convenio de Minamata sobre Mercurio (Ley No. 9391): aprobación a la enmienda a la Convención de Protección Física de Materiales Nucleares (Ley No. 9414) y la ampliación de los plazos del artículo 4 de la Ley para la Regularización de las Construcciones en la Zona Restringida de la Zona-Marítimo Terrestre y del transitorio I de la Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y Su Régimen de Aprovechamiento y Uso (Ley No. 9408, relativa a la regularización de la ocupación de zonas bajo regímenes especiales). La Ley del Régimen Especial del Refugio de Vida Silvestre de Ostional (No. 9348) fue publicada en marzo del 2016, no obstante, la misma fue incorporada en el análisis de la ponencia del año anterior.

Como ocurrió con la normativa aprobada en el período anterior (2015) algunas de estas han sido cuestionadas ante la Sala Constitucional, entre ellas, se pueden indicar: la Ley de Protección a los Ocupantes de Zonas Clasificadas como Especiales (9373); la Ley del Régimen Especial del Refugio de Vida Silvestre de Ostional (9348 reseñada en la ponencia del año anterior); el decreto No. 39838 (faculta al SINAC para autorizar la intervención controlada a ecosistemas de humedal en virtud de proyectos de reparación, mantenimiento, construcción o ampliación de infraestructura pública estatal previamente declarados de conveniencia nacional),); y el 39995-MAG (Reglamento para la actualización de la información de los expedientes de registro de ingrediente activo grado técnico y plaguicidas formulados); entre otros.

Lo anterior puede ser un ejemplo más de la tendencia a judicializar casos ambientales y de utilizar a la Administración de Justicia para resolver discrepancias sobre el contenido de decretos ejecutivos, leyes y otros actos normativos en muchos casos tratándose de normativa de un alto contenido técnico y científico.

Proyectos de ley. Continúa sin aprobarse el Proyecto de Ley de Gestión Integral del Recurso Hídrico (ver análisis posterior respecto al estado del proyecto de Ley No. 17742, un nuevo texto presentado No.20212 basado en el anterior y con diversas modificaciones, entre ellas, para responder a lo dispuesto por la Sala Constitucional y finalmente una tercera propuesta expediente No. 20386 del 31 de mayo del 2017 que contaría con el apoyo de algunos sectores productivos agropecuarios). Las reformas a la Ley de Bienestar Animal- específicamente orientadas a mejorar el régimen sancionatorio-fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa y firmadas por el Presidente en 11 de junio, luego de acordarse limitar el ámbito de la normativa a los animales domésticos. Otros proyectos ambientales tampoco han obtenido el aval legislativo entre ellos: el de Navegación Acuática; reformas constitucionales para incorporar el derecho humano al agua y saneamiento y el carácter de dominio público del agua; modificaciones a la Ley Forestal para la protección de árboles no nativos; aprobación del Protocolo de Nagoya; fortalecimiento y financiamiento de los parques nacionales; para el fomento de la investigación en energías renovables no convencionales por parte de RECOPE; de restricción para la liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados; sobre seguridad y movilidad ciclística; para autorizar al Estado a declarar prohibiciones y moratorias ambientales; para la gestión responsable de embajes y envalajes; para la prohibición del poliestireno expandido; sobre el fomento de la generación de energía para el autoconsumo; incentivo al reciclaje de envases plásticos no retornables y empaques de bebida tetrabrik, para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas de Conservación; para el aprovechamiento y desarrollo sostenible del camarón y para la prohibición de la transformación térmica de residuos, entre otros.

En total existen aproximadamente unos 39 Proyectos de ley en el orden del día de la Comisión de Ambientales de la Asamblea con un diverso grado de trámite (a noviembre del 2016); otros se encuentran en curso ante otras Comisiones (agropecuarios, municipal y jurídicos, por ejemplo). Destaca la presentación de varias iniciativas relacionadas con los residuos y materiales plásticos y bolsas, orientadas a desincentivar

su uso y establecer impuestos (fiscalidad ambiental) que parecen ser un objeto de particular atención por parte de los legisladores.

Votos de la Sala Constitucional. En el período en cuestión la SC falló aproximadamente 282 asuntos, incluyendo amparos, consultas y acciones de inconstitucionalidad (**Ver Anexo I con el resumen de los Votos más importantes**). Especialmente, aunque corresponde al 2017 debe mencionarse potencial “regresión ambiental” de la jurisprudencia al determinar (por criterio de mayoría) que la participación ciudadana es un principio y no un derecho fundamental o humano (Voto 1163-2017) y el fallo emitido en atención a las actividades ilegales dentro del Parque Nacional Corcovado y la Reserva Forestal Golfo Dulce que obliga a que se elabore y ejecute en un plazo de dos meses un plan que garantice la vigilancia y protección permanente de las ASP contra las actividades ilegales de orería, caza, tala y robo de madera, mandato que incluye al SINAC, al Ministerio de Seguridad y al de Hacienda (641-2017). También destaca la declaratoria de inconstitucional la moratoria sobre la actividad pinera declara por el Concejo Municipal de Los Chiles (No.11545-2016) y el voto que dispone que pueden existir humedales privados (No 3855-2016).

Si bien se dio un ligero descenso en el número de amparos (272 versus 327), las tipologías resultan muy similares a las de los años 2015 y al 2014. Esto se concentran en contaminación del aire (olores) y en particular la sónica; la contaminación hídrica; manejo inadecuado de aguas pluviales, residuales y negras; gestión deficiente de residuos sólidos, incluyendo rellenos sanitarios; obras y actividades realizadas sin contar con los permisos y viabilidades requeridas; órdenes sanitarias emitidas contra particulares por razones ambientales (más que el incumplimiento de estas); tala de árboles; extracción de materiales de cauces y tajos; instalación de torres de telecomunicaciones y daños ambientales diversos.

Asimismo, al igual que se reportó en la ponencia del 2015, se nota una disminución en los casos que tratan de temas forestales, humedales, áreas protegidas, flora y fauna silvestres y pesca. En síntesis, de manera consistente con lo expresado anteriormente los casos que son presentados a la Sala Constitucional se enfocan en contaminación del agua (especialmente por malos manejos de aguas pluviales y servidas y menor medida por vertidos o falta o calidad insuficiente de ésta), del aire (incluye particularmente la sónica) y el manejo indebido de residuos (basura).

En materia de jurisprudencia constitucional se **reafirma** la tendencia - mediante votos salvados- de rechazar la competencia-excepto en situaciones específicas- para conocer recursos de amparo alegando la violación del derecho a un ambiente sano, bajo el argumento de que son suficientes los mecanismos o vías legales ordinarias.

Con respecto a los asuntos ingresados en el 2016ⁱⁱⁱ la mayoría de ellos tiene como recurrido a las Municipalidades, las Áreas Rectoras del Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Energía (especialmente la SETENA, SINAC, Geología y Minas y el Tribunal Ambiental). Han sido menores los casos incoados contra el AyA. Se trata de una tendencia muy similar a la analizada para el período del 2014 y 2015 y que es consecuente con el tipo de alegatos sobre las acciones u omisiones que violentan el derecho a un ambiente sano que se presentan ante la Sala.

Ligero aumento de los casos ante el Tribunal Ambiental Administrativo. El número de expedientes nuevos ante el Tribunal Ambiental ha aumentado ligeramente pasando de 206 a 257. Para el 2016 se emitieron 200 actos finales. En términos de recursos humanos, financieros y tecnológicos la situación permanece parecida al 2015 según se explica en el texto de la ponencia. Este órgano de fiscalización se encuentra aún en un proceso de implementación de una serie de medidas para mejorar su funcionamiento y la fiscalización del cumplimiento de lo resuelto por el Tribunal, entre otros, según se refiere en el análisis respectivo.

Informes de Fiscalización de la CGR. En el año 2016 la Contraloría ha puntualizado carencias en la gestión de la institucionalidad ambiental. La cantidad de informes sustantivos preparados es un poco mayor a la del 2015 y algunos de ellos se enfocan en temáticas de relevancia. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes: sobre el servicio de tratamiento de desechos líquidos domésticos mediante el Proyecto de Alcantarillado Sanitario de la GAM; sobre el cumplimiento de la Meta del Plan Nacional de Desarrollo relativa a mejorar la gestión participativa en la protección, manejo y control de los ecosistemas marinos y costeros; acerca de la razonabilidad en la aplicación de las políticas y normativa forestal; acerca del procedimiento de otorgamiento de concesiones de explotación de recursos minerales no metálicos; en materia de asignación de fuentes de energía para la generación eléctrica; entre otras. A juicio del ponente en este período los Informes han enfatizado más en la necesidad de realizar cambios y mejorar los procesos de planificación, gestión y rendición de cuentas más que en incumplimientos a la legislación ambiental sustantiva, lo cual ha sido puntualizado mayoritariamente en Informes de años anteriores.

Sentencia del aleteo: se produce primera sentencia condenatorio por el caso del aleteo misma que se encuentra en firme luego de haberse ordenado un nuevo juicio en un proceso absolutorio anterior (sentencia No. 29-P-2017 contra Kathy Tseng Chang).

Continúan conflictos por la implementación de normativa relacionada con la conservación de los recursos marinos, incluida la propuesta de ley del camarón, la exportación de aletas de tiburón martillo almacenadas. El trámite del Proyecto de Ley que permitiría el otorgamiento de nuevas licencias para la pesca del camarón y renovar las que están vigentes, continua su trámite en la Asamblea Legislativa a pesar de la oposición de sectores ambientales y de pescadores y con criterios negativos de Servicios Técnicos y más de 300 mociones presentadas sobre su contenido. La exportación de las aletas de tiburón martillo (especie CITES) almacenadas (luego de su desprendimiento o corta legal del cuerpo de los tiburones) ha recibido un Dictamen de Extracción No Perjudicial Negativo (DENP) por parte del Consejo de Autoridades Científicas CITES (abril 2017) y se encuentra en manos del SINAC- en su condición de autoridad administrativa CITES- para la respectiva resolución. Semanas después, por medio del decreto No. 40379 publicado en La Gaceta del 4 de mayo, se estipula que el INCOPECA convertirá en la Autoridad Científica CITES para especies marinas de interés pesquero y acuícola y el Ministerio de Agricultura y Ganadería en Autoridad Administrativa para estos mismos propósitos (artículos 3 y 4). De esta forma se dejaría el criterio técnico y la decisión de emitir los respectivos permisos y certificados a estos dos órganos y se elimina la participación de una instancia científica colegiada (atribución que recae únicamente en el INCOPECA a la luz del decreto citado)

modificándose en lo consecuente el decreto No. 39489-MINAE del 2016. Es decir, aproximadamente un mes después del segundo DENP negativo, se promulga una norma que elimina la participación del Consejo de Representantes y del SINAC/MINAE en la evaluación y resolución de los permisos CITES de exportación de especies pesqueras y acuícolas.

Con respecto a la co-incineración de residuos sólidos ordinarios, por Voto No. 2016- 17375 del 23/11/2016, la Sala declaró sin lugar la acción permitiéndose por ende continuar- si se cumplen los múltiples requisitos previstos en esta normativa- con los proyectos de co-incineración de residuos.

Finalmente, se aprobaron tres decretos relacionados el registro de agroquímicos el No. 39461-MAG (Registro de Ingrediente Activo grado técnico importados al país para la formulación de plaguicidas químicos en formuladoras nacionales, bajo el Régimen de Perfeccionamiento Activo, Zona Franca o similares con fines de exportación); el 39995-MAG (Reglamento para la actualización de la información de los expedientes de registro de ingrediente activo grado técnico y plaguicidas formulados); y, el 40059-MAG-S (Reglamento Técnico: "RTCR 484:2016. Insumos Agrícolas. Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola. Registro, Uso y Control). Desde mediados de la década del 2000 (especialmente en el 2004 a raíz de un Informe de Fiscalización de la Contraloría y las reformas conseguitas a la reglamentación respectiva) se ha restringido el registro de nuevos productos/moléculas de plaguicidas. El sector agropecuario (algunas organizaciones de productores, la Cámara de Insumos Agropecuarios, entre otros) han manifestado su oposición al sistema legal vigente (antes de la reforma operada por el reglamento No. 40059), la escasa cantidad de productos que se inscriben y por ende pueden ser legamente comercializados (aproximadamente unos 10 en los últimos 8 años.) y la forma como ello repercute sobre la productividad y competitividad del sector (e inclusive sobre el ambiente al no poder utilizarse productos menos tóxicos). En respuesta y luego de varios años de solicitarse la agilización del Registro se emite especialmente el Reglamento Técnico Decreto No. 40559-MAG generándose la reacción y oposición de sectores ambientales, sindicales y la Defensoría de los Habitantes que alegan la violación del principio precautorio, la limitación de la participación de las autoridades de Salud y Ambiente en el procedimiento de registro ante la inclusión en los reglamentos de registros por incorporación y referencia y la actualización y renovación de registros anteriores otorgados sin que se hubieren realizado las correspondientes evaluaciones ambientales, de salud y de otra naturaleza (eficacia, etc).

Legislación nueva. Tipologías y características. Temas pendientes y avances de proyectos de ley en la asamblea legislativa. Votos relevantes de la sc y su impacto sobre la garantía del derecho a un ambiente sano. Cumplimiento de resoluciones de la sala constitucional

Legislación ambiental aprobada y proyectos de ley en discusión

Un componente de la capacidad de control del Estado se evidencia mediante la promulgación o modificación de normativa ambiental que fortalezca la regulación de las

actuaciones de los sectores público y privado. En sentido contrario, las dificultades para diseñar y poner en vigencia disposiciones jurídicas pueden contribuir a debilitar la gestión de la institucionalidad ambiental.

En este acápite del trabajo se presenta una identificación de la legislación ambiental más relevante (no se consigan todas las normas) emitida en el año 2016 y parte del 2017 (hasta marzo) y se realiza una breve caracterización de su contenido. Se introducen los proyectos de ley publicados durante el período de estudio.

En total se aprobaron unas 125 normas ambientales de diversa índole (reglamentos, decretos, resoluciones, normas técnicas y directrices, entre otros). Según la tipología utilizada en una cantidad importante de ellas corresponde a disposiciones sustantivas las cuales-en general- establecen derechos, obligaciones, restricciones y prohibiciones y crean trámites y procedimientos específicos para utilizar los recursos naturales y bienes ambientales. con implicaciones en términos de las conseqüentes responsabilidades institucionales para su implementación.

Cuadro 1
Listado de proyectos, leyes, decretos, reglamentos en materia ambiental

LISTADO DE PROYECTOS, LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS RELACIONADOS CON AMBIENTE AÑO 2016/2017			
Gaceta	Fecha	Documento	Detalle/ Tipología
ENERO			
8 Alcance 4	13-01-16	D 39436-MINAE-S	Modifica inciso o) del artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 37225-MINAE del 23 de julio de 2012 denominado Reglamento de la actividad de la minería artesanal y en pequeña escala para subsistencia familiar por parte de Cooperativas Mineras Sustantivo
8 Alcance 4	13-01-16	D 39437-MINAE	Política Sectorial para los precios de gas licuado de petróleo, bunker, asfalto y emulsión asfáltica Política
18	27-01-16	R ACLA-P-D-598-2015	Procedimiento para el sistema de reservaciones al Parque Nacional Chirripó. Administrativo/procedimental
20	29-01-16	D 39428-S	Reglamento para el Control de la Contaminación por Ruido (Deroga D 39200-S). Sustantivo
FEBRERO			
22	02-02-16	D 39407-MINAE	Declaratoria de conveniencia nacional e interés público del proyecto denominado "Sistema de Control de Inundaciones en el Área de Limoncito, Limón". Declaratoria
26 Alcance 13	08-02-16	D 39472-S	Reglamento General para Autorizaciones y

			Permisos Sanitarios de Funcionamiento Otorgados por el Ministerio de Salud. Sustantivo
28	10-02-16	P 19838	Ley para el desarrollo y aprovechamiento sostenible del camarón en Costa Rica.
28	10-02-16	D 39458-MINAE-MAG-MOPT-TUR-SP-S-MTSS	Reforma a los artículos 65 y 69 del Reglamento a la Ley de Pesca y Acuicultura N° 8436, Decreto Ejecutivo N° 36782 del 24 de mayo del 2011. Sustantivo
31 Alcance 17	15-02-16	D 39412 - MINAE	Reglamento de Uso Público del Parque Nacional Volcán Tenorio y la Zona Protectora Tenorio. Administrativo
31 Alcance 17	15-02-16	D 39461-MAG	Registro de ingrediente activo grado técnico importados al país para la formulación de plaguicidas químicos en formuladoras nacionales, bajo el Régimen de Perfeccionamiento Activo (P.A.), Zona Franca (Z.F.) u otros regímenes similares con fines exclusivos de exportación y los productos formulados en dichos regímenes Sustantivo
31 Alcance 17	15-02-16	D 39466-S	Prohibición del uso, comercialización y fabricación de los globos luminosos que van ascendiendo al aire "Globos del Deseo". Sustantivo
35 Alcance 24	19-02-16	CFIA	Manual para redes de distribución eléctrica subterránea 13.8; 24.9 Y 34.5 KV. Administrativo/procedimental
37	23-02-16	R-SINAC-CONAC-04-2016	Resumen Ejecutivo del Plan General de Manejo Zona Protectora Cerros de Escazú. Administrativo
37 Alcance 25	23-02-16	D 39410 - MINAE	Nombramiento del representante propietario de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente ante la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad. Nombramiento
37 Alcance 25	23-02-16	39411-MINAE-MAG	Reglamento para el Aprovechamiento Racional de los Recursos Acuáticos Aprobados en los Planes Generales de Manejo de los Humedales. Sustantivo
37 Alcance 25	23-02-16	39489-MINAE	Regulación de la Autoridad Administrativa y Autoridades Científicas de la Convención Internacional para el Comercio de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES) Sustantivo
39	25-02-16	IGN DIRECTRIZ N° GIG-001-2016	Norma Técnica de Información Geográfica. NTIG_CR01_01.2016: <i>Sistema de Referencia Geodésico de Costa Rica.</i> Administrativo/procedimental

39	25-02-16	IGN DIG-002-2016	Norma Técnica de Información Geográfica. NTIG_CR02_01.2016: Catálogo de Objetos Geográficos para Datos Fundamentales de Costa Rica. Administrativo/procedimental
39	25-02-16	IGN DIRECTRIZ N° DIG-005-2016	Norma Técnica de Información Geográfica. NTIG_CR05_01.2016: <i>Estándares para la Publicación Web de Información Geográfica de Costa Rica.</i> Administrativo/procedimental
39	25-02-16	IGN DIRECTRIZ N° DIG-006-2016	Norma Técnica de Información Geográfica. NTIG_CR06_01.2016: <i>Especificaciones Cartográficas para mapa topográfico escala 1:25.000.</i> Administrativo/procedimental
40	26-02-16	39510-MINAE	Declaratoria de conveniencia nacional de las obras del proyecto diseño, construcción, operación y mantenimiento de la carretera La Abundancia - Florencia y Radial Ciudad Quesada, Ruta Nacional N° 35. Declaratoria
41	29-02-16	39486-MINAE	Declaratoria de conveniencia nacional del Proyecto Línea de Transmisión (LT) Reconstrucción Anillo Norte del ICE. Declaratoria.
41	29-02-16	39505-MINAE	Reforma al artículo 2 del Reglamento de Uso Público para el Parque Nacional Manuel Antonio, Decreto Ejecutivo N° 22482-MIRENEM del 24 de agosto de 1993 y sus reformas. Administrativo/procedimental
41 Alcance 28	29-02-16	39429-MOPT	Oficialización del Manual de Especificaciones Generales para la Conservación de Caminos, Carreteras y Puentes (MCV-2015) Administrativo/Procedimental
41 Alcance 28	29-02-16	39453-MP-PLAN	Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo. Administrativo/procedimental.
41 Alcance 28	29-02-16	ICOPESCA AJDIP/043-2016	Aprueba la veda para la pesca semi-industrial del recurso de sardina bolichera. Sustantivo
MARZO			
42	01-03-16	IGN DIRECTRIZ DIG-004-2016	Norma Técnica de Información Geográfica. NTIG_CR04_01.2016: <i>Perfil Oficial de Metadatos Geográficos de Costa Rica</i> Administrativo/procedimental
42	01-03-16	IGN DIRECTRIZ DIG-003-2016	Norma Técnica de Información Geográfica. NTIG_CR03_01.2016: <i>Modelo de Datos Geográficos de Costa Rica, Escalas 1:1.000, 1:5.000 y 1:25.000</i> Administrativo/procedimental

43	02-03-16	R SINAC-ACLA-P-D-047-2016	Se modifican el punto 1°, 4°, 9° del Procedimiento, el punto 4°, 5°, 8°, 10°, 14° y 15° de las Disposiciones Generales, se deja sin efecto el Transitorio I, del Procedimiento para el Sistema de Reservaciones al Parque Nacional Chirripó (Resolución N° ACLA-P-D-598-2015). Administrativo/procedimental
43 Alcance 31	02-03-16	L 9348	Régimen Jurídico Especial para el Refugio de Vida Silvestre Ostional, creado por Ley N° 6919, Ley de Conservación de la Fauna Silvestre. Sustantivo
43 Alcance 31	02-03-16	39479-MINAE	Derogatoria del Decreto Ejecutivo N° 30883-MINAE, que declara el Refugio de Vida Silvestre Categoría Privado Boracayan. Administrativo/procedimental
44 Alcance 33	03-03-16	39526-MP-S	Declarar estado de emergencia por la proliferación del vector del Dengue, el Chikungunya y el Zika. Declaratoria
44 Alcance 33	03-03-16	Directriz 40-S	Atención de la población afectada por enfermedades transmitidas por vectores (Dengue, Chikungunya y Zika) Administrativo/procedimental
45 Alcance 34	04-03-16	39462-MAG-MINAE-S-MTSS	Oficialización de acciones lideradas por El Estado en el Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica y Creación del Comité Nacional de Seguimiento. Administrativo/procedimental
45 Alcance 34	04-03-16	39503-MAG	Adición al artículo 4° del Decreto Ejecutivo N° 37386-MAG, Reglamento para la utilización de la capacidad de pesca de Atún de Cerco reconocida a Costa Rica en el seno de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 225, el día 21 de noviembre del año 2012. Sustantivo
48 Alcance 37	09-03-16	39490-MINAE-MH-MAG	Establecimiento del Procedimiento para la Verificación In Situ de los Especímenes de Fauna y Flora Silvestre, sus Productos y Derivados, Protegidos por la Convención CITES, que son comercializados a través de los puntos autorizados de entrada y salida del país. Administrativo/procedimental
48 Alcance 37	09-03-16	ICAA	Política de Organización y Fortalecimiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Política
48 Alcance 38	09-03-16	39485-MINAE	Nombramiento del representante suplente del Sistema Nacional de Áreas de Conservación

			ante la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad. Nombramiento
48 Alcance 38	09-03-16	39506-MEIC-MAG-S	Reglamento de Oficialización del Procedimiento del Trámite Simplificado y Coordinado de Inicio y Renovación de Empresas en la Región Brunca. Administrativo/procedimental
50	11-03-16	39421-RREE	Ratificación del Protocolo Relativo a la Contaminación procedente de Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe. Administrativo/procedimental
50 Alcance 40	11-03-16	39552-MINAE	Reglamento que regula el procedimiento para otorgar el Premio Guayacán y derogatoria del Decreto Ejecutivo N° 25083-MINAE del 15 de marzo de 1996. Administrativo/procedimental
52	15-03-16	INCOPESCA AJDIP/483-2015	Regulación de establecer el retiro de la flota pesquera semi-industrial camaronera para realizar faenas de pesca. Sustantivo
53 Alcance 43	16-03-16	39341-MINAE	Reglamento para la Aplicación de las Sanciones Administrativas en Materia de Acceso No Autorizado a los Elementos y Recursos Genéticos y Bioquímicos, Establecidas en Ley de Biodiversidad N° 7788 Sustantivo
54 Alcance 44	17-03-16	39519-MINAE	Reconocimiento de los Modelos de Gobernanza en Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica. Sustantivo
ABRIL			
68	08-04-16	39534-MAG	Designación de comisionados oficiales permanentes ante la Comisión Interamericana Del Atún Tropical (CIAT). Nombramiento
74	19-04-16	INCOPESCA AJDIP/127-2016	Aprobar la veda 2016. Veda total a la pesca a pequeña escala en dos zonas específicas, veda a la pesca semi-industrial camaronera de arrastre en una zona específica. Se permite la pesca turística y deportiva. Sustantivo
81	28-04-16	39482-MAG	Declárese de interés público la Estrategia para la Ganadería Baja en Carbono en Costa Rica 2015-2034 Política
MAYO			
84 Alcance 67	03-05-16	CNE	Modificación de la resolución vinculante Restricciones para el Uso del Suelo en los Alrededores del Volcán Arenal (Gaceta del 11

			de enero del 2001, páginas 41-47) Administrativo/procedimental
85	04-05-16	39588-S	Emergencia sanitaria en el cantón de Nicoya, Guanacaste por el riesgo de propagación de enfermedades transmitidas por vectores, tales como el Dengue, el Chikungunya y el Zika. Declaratoria
90	11-05-16	39290-MINAE	Declaratoria de interés público nacional del Observatorio Cousteau de los mares y costas de Centroamérica. Declaratoria
90 Alcance 74	11-05-16	INCOPESCA AJDIP/020-2016	Procedimientos operativos de los desembarques de productos hidrobiológicos en muelles o puertos costarricenses. Administrativo/procedimental
91 Alcance 76	12-05-16	39597-MINAE	Nombramiento de los representantes de la Asociación Mesa Nacional Indígena ante la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad Nombramiento
91 Alcance 76	12-05-16	39598-MINAE	Nombramiento del representante suplente del Ministro de Comercio Exterior ante la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad Nombramiento
91 Alcance 76	12-05-16	39599-MINAE	Nombramiento del representante propietario del Ministro de Salud ante la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad Nombramiento
91 Alcance 76	12-05-16	39647-P-MINAE- MOPT	Declaratoria de conveniencia nacional del proyecto denominado "Diseño y Construcción del Corredor Vial Circunvalación Norte, Ruta Nacional N° 39, Sección Uruca (entrada Ruta Nacional N° 108)-Calle Blancos (entrada Ruta Nacional N° 109)". Declaratoria
92 Alcance 77	13-05-16	39508-MICITT	Reglamento de Estructura Interna y Funcionamiento del Ente Costarricense de Acreditación. Administrativo/procedimental
96 Alcance 81	19-05-16	39688-MAG	Reglamento para el Otorgamiento de Concesiones en Franjas Fronterizas por parte del INDER. Administrativo/procedimental
97	20-05-16	39662-MINAE-MOPT	Declaratoria de Conveniencia Nacional del Proyecto denominado "Ampliación de la Ruta Nacional N° 147, Sección río Corrogres-Ruta Nacional N° 122". Declaratoria
101	26-05-16	39597-MINAE	Nombramiento de los representantes de la Asociación Mesa Nacional Indígena ante la

			Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad. Nombramiento
103 Alcance 87	30-05-16	39724-MOPT-MINAE-S	Reglamento para el Control de las Emisiones Contaminantes producidas por los Vehículos con Motor de Combustión Interna (Deroga el Decreto Ejecutivo No 28280-MOPT-MINAE-S) Sustantivo
JUNIO			
105	01-06-16	DAJ-A-026-2016-MINAE	Nombra representante del Ministerio de Salud en la SETENA, al señor Marvin Boza Quesada, por un período de 6 años a partir del 15 de febrero de 2016. Nombramiento
106 Alcance 89	02-06-16	39627-MINAE-MAG-TUR	Creación de la Comisión Nacional para el Manejo, Control y Aprovechamiento del Pez León en Costa Rica. Administrativo/procedimental
107 Alcance 91	03-06-16	P 19959	Desarrollo Regional de Costa Rica.
110	08-06-16	39669-MAG-S	Establecimiento de la Comisión para la Vigilancia Epidemiológica de la Marea Roja. Administrativo/procedimental
113	13-06-16	L 9356	Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR).
116 Alcance 99	16-06-16	39723-MINAE	Adición al Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Ambiente y Energía, Decreto Ejecutivo N°28409-MINAE del 01 de diciembre de 1999 (Adiciona inciso g) al artículo 2°, inciso v) al 22, inciso s) al 23, inciso 35) al 24, inciso t) al 26 e inciso 6) al 106), modificación artículo 51). Administrativo/procedimental
117 Alcance 100	17-06-16	P 19799	Ley de Promoción del Turismo Inclusivo en la provincia de Cartago.
119	21-06-16	39659-MINAE-MCJ-MEP	Día Nacional de la Madre Tierra (22 de abril). Declaratoria
123 Alcance 105	27-06-16	39742-S	Oficialización del Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos. Política
125 Alcance 108	29-06-16	39660-MINAE	Oficialización de las Políticas y Criterios de priorización para el Programa de Pago por Servicios Ambientales Política
126	30-06-16	N° 39712-MP-MINAE-MEP-MOPT-MCJ-MIDEPLAN-MIVAH-MAG-S-MEIC	Derogatoria del Decreto Ejecutivo N° 38768-MP-MINAE-MEP-MOPT-C-MIDEPLAN-MIVAH-MAG-S-MEIC, publicado en el diario oficial La Gaceta N° 245 del 19 de diciembre del 2014 (Constitución de la Comisión de Alto Nivel para el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Río Grande de Térraba). Administrativo/procedimental

126	30-06-16	DAJ-A-028-2016-MINAE	Nombra a la señora Leda María Duarte Duarte en el Consejo Directivo Interinstitucional del Parque Marino del Pacífico, por un período de 3 años contados a partir de hoy. Nombramiento
126 Alcance 109	30-06-16	P 19868	Reforma del artículo 14 y adición del artículo 14 bis, de la Ley General de Agua Potable, N.º 1634, de 2 de octubre de 1953.
126 Alcance 109	30-06-16	P 19912	Derogatoria del artículo 69 de la Ley de Aguas, N.º 276.
126 Alcance 110	30-06-16	P 19937	Creación del Servicio de Parques Nacionales como una Dirección General del Ministerio de Ambiente y Energía.
126 Alcance 110	30-06-16	P 19944	Reforma de la Ley N.º 7779 Uso, Manejo y Conservación de Suelos (adición artículo 60 Bis, 60 ter, y reforma del 69).
126 Alcance 110	30-06-16	P 19949	Ley para la Gestión responsable de Envases y Embalajes.
126 Alcance 110	30-06-16	P 19950	Ley de creación de la Empresa de Servicios y Obras Públicas de Guanacaste Sociedad Anónima (ESOPG S.A.).
126 Alcance 110	30-06-16	P 19955	Reforma de la Ley N.º 5100, "Declara Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio", y de la Ley N.º 8133, "Reforma del inciso a) del artículo 3 de la LEY N.º 5100, y sus reformas, y creación de la Junta Directiva del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio.
126 Alcance 111	30-06-16	39757-MINAE	Política Tarifaria para los operadores de sistemas de agua potable y saneamiento denominada: "Universalización de los servicios públicos de agua potable y saneamiento (recolección y tratamiento de aguas residuales)" Política
JULIO			
129	05-07-16	P 19833	Adición de un artículo 42 BIS y un nuevo Transitorio XIII a la Ley para la Gestión Integral de Residuos, N.º 8839, de 24 de junio de 2010 y sus reformas, Ley para la Prohibición del Poliestireno Expandido.
129	05-07-16	39700-MINAE	Reforma al Decreto Ejecutivo N.º 36427-MINAET del 25 de enero de 2011, que Crea Programa Nacional de Humedales y Comité Nacional de Humedales como Órgano implementador de la Convención de Ramsar dentro del Sistema Nacional de Áreas de Conservación [artículo 3º inciso m) y artículo 4º inciso k)] Administrativo/procedimental
132 Alcance 117	08-07-16	L 9357	Aprobación de la Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto. Sustantivo

132 Alcance 117	08-07-16	39747-MINAE	Reglamento de Creación y Funcionamiento del Programa Nacional de Monitoreo Ecológico (PRONAMEC). Administrativo/procedimental
140 Alcance 126	20-07-16	P 19898	Interpretación auténtica del inciso b) del artículo 2 de la Ley N.º 2726, Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados.
141 Alcance 127	21-07-16	L 9373	Protección a los Ocupantes de Zonas Clasificadas como Especiales (ZMT, zona fronteriza y PNE). Sustantivo
141 Alcance 127	21-07-16	L 9365	Aprobación del Convenio de Cooperación para el Desarrollo entre la República de Costa Rica y los Estados Unidos Mexicanos. Sustantivo
142 Alcance 129	22-07-16	P 19989	Proyecto para la atención y el trámite de medidas cautelares contra los daños ambientales dentro del régimen municipal.
142 Alcance 129	22-07-16	P 19990	Ley para el fomento de la generación de energía para el autoconsumo y la utilización de energías renovables no convencionales.
145	28-07-16	39772-MINAE	Declaratoria de interés público del Programa de Compensación Fluvial Parímina y Dos Novillos. Declaratoria
AGOSTO			
148 Alcance 135	03-08-16	39786-MINAE	Reglamento para el Manejo Activo de los Ecosistemas del Parque Nacional Palo Verde; modifíquense los artículos 2, 3y 5 del Decreto Ejecutivo N° 27345-MINAE del 18 de agosto de 1998 y declárese de interés público las actividades de manejo activo para la conservación y rehabilitación de los ecosistemas del Parque Nacional Palo Verde. Administrativo/procedimental
149 Alcance 136	04-08-16	P 20033	Aprobación del Acuerdo de París (Para mejorar la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).
150	05-08-16	AJDIP/146-2016	Reglamento para el otorgamiento de permisos de inactividad para licencias de pesca de embarcaciones de la flota pesquera nacional con fines comerciales. Sustantivo
150	05-08-16	AJDIP/122-2016	Establecer las especies hidrobiológicas de organismos marinos, continentales y de acuicultura que podrán explotarse comercialmente. Sustantivo
150	05-08-16	AJDIP/123-2016	Comisión para el estudio, análisis, revisión y recomendación de las solicitudes de rehabilitación de licencias vencidas, así como el procedimiento para la rehabilitación de

			licencias de pesca cuyo vencimiento haya acaecido por causas distintas a las establecidas en el artículo 113 de la Ley de Pesca y Acuicultura, Ley N° 8436, salvo el inciso a). Administrativo/procedimental
150	05-08-16	AJDIP/157-2016	Regulaciones Generales para el otorgamiento de permisos de sustitución temporal de embarcaciones a embarcaciones de la flota pesquera nacional con fines comerciales Sustantivo
150	05-08-16	AJDIP/181-2016	Prohibir a las embarcaciones pesqueras de bandera nacional interactuar con boyas de datos en el Área de la Convención de Antigua (Océano Pacífico Oriental) Sustantivo
151	08-08-16	39796-MINAE-S	Declarar el día 14 de setiembre de cada año, como el Día de la Gestión Comunitaria del Agua. Declaratoria
152	09-08-16	AJDIP/212-2016	Tarifas por concepto de licencia para embarcaciones nacionales de pesca deportiva y turística Administrativo/procedimental
152	09-08-16	AJDIP/218-2016	Aprobar las capacitaciones sobre técnicas para incrementar la supervivencia post captura de tortugas marinas capturadas incidentalmente por la flota palangrera de Costa Rica. Administrativo/procedimental
153 Alcance 140	10-08-16	39838-MINAE	Facultar al Sistema Nacional de Áreas de Conservación para autorizar la intervención controlada a ecosistemas de humedal en virtud de proyectos de reparación, mantenimiento, construcción o ampliación de infraestructura pública estatal previamente declarados de conveniencia nacional. Sustantivo
158	18-08-16	ICAA Directriz	Cumplimiento de la Política Nacional de Saneamiento por los entes administradores de alcantarillado sanitario. Administrativo/procedimental
161 Alcance 148	23-08-16	39760-S	Oficialización de la Estrategia Nacional para la Separación, Recuperación y Valorización de Residuos (2016-2021). Política
163 Alcance 150	25-08-16	P 20039	Autorización a las organizaciones conservacionistas privadas sin fines de lucro para que contraten personal de apoyo para que labore en las diferentes Áreas de Conservación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
SETIEMBRE			

176	13-09-16	39867-RREE	La ratificación de la República de Costa Rica a la Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto, adoptada en Doha, Estado de Catar, el 8 de diciembre de 2012.
176 Alcance 181-A	13-09-16	39871-MINAE	Reforma al Reglamento a la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo N° 25721- MINAE del 17 de octubre de 1996 (artículo 2° se agregan dos incisos y) y z), 38, 39 inciso d), iii), 39 adición incisos e) y f), 47 primer párrafo, 54 párrafos segundo y tercero, 55, deroga Capítulo I, artículos 1 al 7 del DE 37660-MINAE, artículos 2.5, 7 al 13 del DE 39083-MINAE). Sustantivo
176 Alcance 182	13-09-16	L 9395	Reforma del artículo 40 y de la adición del artículo 40 bis a la Ley N.° 7494, Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995, y sus reformas. Sustantivo
177 Alcance 184	14-09-16	Concejo Municipal de Distrito de Cóbano	Adoptar y poner en ejecución el Plan Regulador Integral Cabuya-Montezuma de Cóbano, Puntarenas. Sustantivo
178 Alcance 185	16-09-16	39813-S-MTSS	Reglamento sobre la configuración de los sitios de muestreo en chimeneas y ductos para la medición de contaminantes atmosféricos provenientes de fuentes fijas. Administrativo/procedimental
178 Alcance 185	16-09-16	39833-MINAE	Reglamento para la conformación y operación de los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales y los inspectores ambientales <i>ad honorem</i> . Administrativo/procedimental
179 Alcance 186	19-09-16	39861-MINAE	Derogatoria del Decreto Ejecutivo N° 37222-MINAET del 24 de julio de 2012 (Autorizaba a RECOPE para incursionar en el campo de la investigación y el desarrollo de las energías disponibles y renovables) Sustantivo
179 Alcance 186	19-09-16	39887-S-MINAE	Reglamento de aprobación de sistemas de tratamiento de aguas residuales. Sustantivo
181 Alcance 196-A	21-09-16	P 20078	Ley de incentivo al reciclaje de envases plásticos no retornables y empaques de bebida tetrabrik, para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).
186 Alcance 201-J	28-09-16	P 20098	Ley para la promoción del desarrollo sostenible de la Cuenca del Río Naranjo y la protección del Parque Nacional Manuel Antonio (PNMA).
OCTUBRE			
192 Alcance 209	06-10-16	39891-MINAE	Nombramiento de los representantes del Ministro de Agricultura y Ganadería ante la Comisión Nacional para la Gestión de la

			Biodiversidad. Nombramiento
192 Alcance 211	06-10-16	L 9405	Aprobación del Acuerdo de París del 12 de diciembre de 2015 a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, suscrito en Nueva York el 22 de abril de 2016. Sustantivo
202 Alcance 226	21-10-16	L 9391	Convenio de Minamata sobre el Mercurio.
NOVIEMBRE			
209 Alcance 239	01-11-16	39900-S	Reforma del artículo 15 del Decreto Ejecutivo No. 39428-S del 23 de noviembre del 2015 “Reglamento para el control de la contaminación por ruido.” Sustantivo
209 Alcance 239	01-11-16	39951-S	Reglamento de calidad del aire para contaminantes (Deroga el DE 30221-S: Reglamento sobre Inmisión de Contaminantes Atmosféricos). Sustantivo
211 Alcance 244	03-11-16	R-SINAC-CONAC-23-2016	Resumen del Plan General de Manejo del Parque Nacional Palo Verde. Administrativo/procedimental
211 Alcance 244	03-11-16	R-SINAC-CONAC-24-2016	Resumen del Plan General de Manejo de la Reserva Biológica Lomas Barbudal. Administrativo/procedimental
212 Alcance 245	04-11-16	P 20129	Adición de un párrafo segundo al artículo 28 de la Ley Orgánica del Ambiente, N.º 7554, de 4 de octubre de 1995; Ley para autorizar al estado a declarar prohibiciones y moratorias ambientales.
212 Alcance 245	04-11-16	R-SINAC-CONAC-49-2016	Resumen del Plan de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Cipancí. Administrativo/procedimental
215	09-11-16	39952-MINAE	Estándares de Sostenibilidad para Manejo de Bosques Secundarios: Principios, Criterios e Indicadores, Código de Prácticas y Manual de Procedimientos y derogatoria del Decreto N° 27998-MINAE del 22 de junio de 1999. Sustantivo
217 Alcance 256	11-11-16	39945-RE	La ratificación de la República de Costa Rica al Acuerdo de París, aprobado por Ley N° 9405. Administrativo/procedimental
230 Alcance 277	30-11-16	40023-MINAE-MAG	Reforma al Decreto Ejecutivo N° 39411-MINAE-MAG “Reglamento para el Aprovechamiento Racional de los Recursos Acuáticos Aprobados en los Planes Generales de Manejo de los Humedales” (Adición artículos 11 y 11 Bis) Sustantivo
DICIEMBRE			

233 Alcance 285	05-12-16	40007-MAG-MINAE	Reforma al Decreto Ejecutivo No.38681-MAG-MINAE del 09 de octubre del 2014; denominado: "Ordenamiento para el Aprovechamiento de Atún y especies afines en la Zona Económica Exclusiva del Océano Pacífico costarricense", publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 213, el día 05 de noviembre del año 2014 (Reforma artículos 5°, 8°, 10, 11 inciso c), 15, 16, 17, 20 y 21) Sustantivo
233 Alcance 286	05-12-16	40013-H-MAG-S	Reglamento para la exención del pago de tributos de sistemas de tratamiento de aguas residuales para contribuir a mitigar la contaminación del recurso hídrico y mejorar la calidad del agua. Administrativo/procedimental
241 Alcance 309	15-12-16	39994-MAG	Reglamento Técnico: RTCR 485:2016. Sustancias Químicas. Fertilizantes y Enmiendas para uso agrícola. Tolerancias y límites permitidos para la concentración de los elementos y contaminantes. Administrativo/procedimental
244 Alcance 314	20-12-16	P 20212	Ley para la gestión integrada del recurso hídrico.
244 Alcance 314	20-12-16	40038-MINAE	Convalidación del Decreto Ejecutivo N° 36693-MINAE del 1 de agosto del 2011 y su reforma mediante Decreto Ejecutivo N° 38537-MINAE del 25 de julio de 2014 (Moratoria de la explotación petrolera hasta el 15 de setiembre de 2021). Administrativo/procedimental
245 Alcance 315	21-12-16	40054-MINAE	Regionalización del Ministerio de Ambiente y Energía y modificación de los artículos 20, 21, 22, 24, 31, 33 y 54 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo N° 34433-MINAE. Administrativo/procedimental
246 Alcance 319	22-12-16	40099-MINAE	Condiciones habilitadoras para el aprovechamiento de árboles caídos por eventos asociados al Huracán Otto. Sustantivo
247 Alcance 321	23-12-16	40108-MOPT-MINAE-S	Reforma de los artículos 5°, 6°, 7° y Transitorio IV del Reglamento para el Control de la Emisiones Contaminantes Producidas por los Vehículos con Motor de Combustión Interna", Decreto Ejecutivo N° 39724-MOPT-MINAE-S. Sustantivo
LISTADO DE PROYECTOS, LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS RELACIONADOS CON AMBIENTE AÑO 2017			
Gaceta	Fecha	Documento	Detalle/tipología
ENERO			

2	03-01-17	D 40053-RREE	Ratifica el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, hecho en Kumamoto, Japón, el 10 de octubre de 2013 Administrativo/procedimental
3 Alcance 1	04-01-17	L 9414	Aprobación de la Enmienda de la Convención sobre la Protección Física de Materiales Nucleares (Adoptada en Viena el 8 de Julio de 2005) Sustantivo
3 Alcance 1	04-01-17	R SINAC-CONAC-51-2016	Resumen Ejecutivo del Plan General de Manejo Reserva Forestal Grecia (Creada por Ley N° 5463 de 24 de diciembre de 1973) Administrativo/procedimental
9 Alcance 8	12-01-17	D 40059-MAG-MINAE-S	Reglamento Técnico: "RTCR 484:2016. Insumos Agrícolas. Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola. Registro, Uso y Control" (Deroga los Decretos Ejecutivos: N° 24337-MAG-SALUD, Reglamento sobre Registro, Uso y Control de Plaguicidas Agrícolas y Coadyuvantes; N° 27530-MAG, que regula la posibilidad del Servicio Fitosanitario de simplificar venta agroquímicos; N° 27529-MAG, que regula la Equiparación de Requisitos Registro de Plaguicidas y Medicinas Veterinarias; N° 25237-MEIC-MAG del 18 de abril de 1996, Reglamento Técnico NCR 208: 1995. Plaguicidas. Etiquetado; y N° 33495-MAG-S-MINAE-MEIC del 31 de octubre de 2006, Reglamento sobre Registro, Uso y Control de Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola) Sustantivo
11 Alcance 10	16-01-17	D 39995-MAG	Reglamento para la Actualización de la Información de los Expedientes de Registro de Ingrediente Activo Grado Técnico y Plaguicidas Formulados Administrativo/procedimental
11 Alcance 10	16-01-17	D 40098-MINAE-S-TUR	Reglamento de Sistemas de Desalinización. Sustantivo
13	18-01-17	D 40074-MINAE	Nombramiento como parte de los miembros que integran la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, al representante del Ministro de Salud. Nombramiento
15 Alcance 14	20-01-17	A 2016-543	Especificación técnica para desalinización y potabilización de agua marina. Administrativo/procedimental
15 Alcance 14	20-01-17	D 40110-MINAE	Reglamento para el Modelo de Gobernanza compartida del Parque Nacional Cahuita (Deroga el Decreto Ejecutivo N° 26929-MINAE,

			Reglamento para el Manejo de Recursos y Servicios en el Parque Nacional Cahuita. Sustantivo
19	26-01-17	D 40149-MINAE	Declara el 24 de septiembre de cada año como el Día Nacional del Manatí (Trichechus manatus) Declaratoria
19 Alcance 18	26-01-17	R-SINAC-CONAC-53-2016	Resumen Ejecutivo del Plan de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Mata Redonda. Administrativo/procedimental
19 Alcance 18	26-01-17	R-SINAC-CONAC-54-2016	Resumen Ejecutivo del Plan de Manejo del Humedal Palustrino Corral de Piedra. Administrativo/procedimental
20 Alcance 19	27-01-17	D 40043-MINAE	Regulación del Programa Nacional de Corredores Biológicos. Administrativo/procedimental
21 Alcance 20	30-01-17	P 19959	Desarrollo Regional de Costa Rica.
22	31-01-17	D 40150-JP	Derogatoria del Decreto Ejecutivo N° 34150-J mediante el cual se otorgó declaratoria de utilidad pública a la Asociación Programa Restauración Tortugas Marinas (PRETOMA). Administrativo/procedimental
FEBRERO			
23 Alcance 23	01-02-17	<i>D 40148-S-MINAE-MAG-MTSS-RE-H</i>	Declaratoria de interés público y promulgación de la Política Nacional de Seguridad Química. Declaratoria
37 Alcance 39	21-02-17	R-SINAC-CONAC-03-2017	Resumen Ejecutivo del Plan General de Manejo del Área de Conservación Guanacaste Sitio Patrimonio Natural de la Humanidad. Administrativo/procedimental
39 Alcance 41	23-02-17	<i>D 40050-MINAE-MAG</i>	Reglamento de Biocombustibles líquidos y sus mezclas (Deroga el Decreto Ejecutivo N° 35091-MAG-MINAE, Reglamento de Biocombustibles) Sustantivo
40	24-02-17	<i>D 40164-RE</i>	Ratifica la Enmienda de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, adoptada en Viena, el 8 de julio de 2005. Administrativo/procedimental
40 Alcance 42	24-02-17	P 20194	Ley de Autogeneración Eléctrica con Fuentes Renovables.
41	27-02-17	Directriz DM-SM-8229-2016	Directriz de Implementación del Portal Regístrelo para el Registro Sanitario de Productos Químicos Peligrosos. Administrativo/procedimental
MARZO			
43 Alcance 46	01-03-17	<i>D 40203-PLAN-RE-</i>	La Gobernanza e Implementación de los

		MINAE	Objetivos de Desarrollo Sostenible en Costa Rica. Política
47 Alcance 51	07-03-17	L 9408	Ampliación de los plazos del artículo 4 de la Ley N° 9242, Ley para la Regulación de las Construcciones Existentes en la Zona Restringida de la Zona Marítimo Terrestre, de 6 de mayo de 2014 y del Transitorio I de la Ley N° 9221, Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de Uso y Aprovechamiento Territorial, de 27 de marzo de 2014 (Se amplía dicho plazo a 4 años contados a partir del 07 de marzo de 2017) Sustantivo
53	15-03-17	D 40079-MINAE	Oficialización de los Lineamientos y Estándares del Mapa Geológico de Costa Rica a escala 1:50 000. Administrativo/procedimental

Valoración general de la legislación emitida

En el año 2016 y hasta marzo del 2017 -al igual que en períodos anteriores- se aprobaron nuevas normas ambientales (especialmente decretos y resoluciones, pero pocas leyes). De esta manera se continua con el incremento de la legislación ambiental vigente en el país (muchas de la cual resulta asociada con procesos de fiscalización). Al igual que en años pasados, se han publicado numerosas disposiciones sobre temas sustantivos, administrativos-procedimentales (es decir fundamentalmente regulan el funcionamiento interno de la administración o la aplicación de procedimientos y trámites), declaratorias, oficialización de políticas y estrategias y nombramientos en diferentes Comisiones e instancias.

Del total de las mismas, es importante destacar por su relevancia regulatoria las siguientes (**nota:** algunas fueron reseñadas en la ponencia anterior por haberse emitido a inicios del 2016) ^{iv}: modificación al reglamento de minería artesanal y en pequeña escala; nuevo reglamento de control de la contaminación por ruido; nuevo reglamento general de autorizaciones y permisos sanitarios otorgados por el Ministerio de Salud; reglamento de registro de ingrediente activo grado técnico importados al país para la formulación de plaguicidas químicos en formuladoras nacionales bajo el Régimen de Perfeccionamiento Activo; reglamento para el aprovechamiento racional de los recursos acuáticos aprobados en los planes de manejo generales de humedales y su reforma; regulación de la autoridad administrativa y las autoridades científicas CITES; oficialización de las acciones lideradas por el Estado en el Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Producción y Comercio Responsable de Piña; adición al reglamento para la utilización de la capacidad de pesca de atún con cerco reconocida a Costa Rica por la Comisión Interamericana de Atún Tropical; establecimiento del procedimiento para la verificación in situ de los especímenes de flora y fauna silvestre,

sus productos y derivados protegidos por CITES; regulación para establecer el retiro de la flota pesquera semi-industrial camaronera; reglamento para la aplicación de las sanciones administrativas por acceso no autorizado a los elementos y recursos genéticos y bioquímicos; reconocimiento de los modelos de gobernanza de las Áreas Silvestres Protegidas; aprobación de la veda total a la pesca a pequeña escala en dos zonas específicas; declaratoria de interés público de la Estrategia para la Ganadería Baja en Carbono 2015-2034; procedimientos operativos de los desembarques de productos hidrobiológicos en muelles o puertos costarricenses; reglamento para el otorgamiento de concesiones en franjas fronterizas por parte del INDER; reglamento para el control de emisiones contaminantes producidas por vehículos; oficialización del Plan Nacional para la Gestión de Residuos; Oficialización de las políticas y criterios de priorización para el pago por servicios ambientales; reglamento de creación y funcionamiento del Programa Nacional de Monitoreo Ecológico; reglamento para el manejo activo de los ecosistemas del Parque Nacional Palo Verde; establecimiento de las especies hidrobiológicas de organismos marinos, continentales y de acuicultura que pueden explotarse comercialmente; facilitar al Sistema Nacional de Áreas de Conservación para autorizar la intervención controlada a ecosistemas de humedal en virtud de proyectos de infraestructura declarados de conveniencia nacional; oficialización de la Estrategia Nacional para la Separación, Recuperación y Valorización de Residuos; reformas al reglamento a la Ley Forestal; reglamento para la configuración de sitios de muestreo en chimeneas y ductos para la medición de contaminantes; reglamento de aprobación de sistemas de tratamiento de aguas residuales; reglamento de calidad del aire para contaminantes atmosféricos; estándares de sostenibilidad para el manejo de bosques secundarios; ordenamiento para el aprovechamiento del atún y especies afines en la Zona Económica Exclusiva del Océano Pacífico; reglamento técnico de sustancias químicas; extensión de la moratoria a la explotación petrolera; regionalización del Ministerio de Ambiente y Energía; condiciones habilitadoras para el aprovechamiento de árboles caídos por eventos asociados al huracán Otto; reglamento técnico de registro de agroquímicos; reglamento de actualización de la información de los expedientes de registro de ingredientes activos grado técnico y plaguicidas formulados; reglamento de sistemas de sanilización; reglamento para el modelo de gobernanza compartida del Parque Nacional Cahuita; regulación del Programa Nacional de Corredores Biológicos; declaratoria de interés público y promulgación de la Política Nacional de Seguridad Química; reglamento de biocombustibles.

Si bien es cierto existe una alta heterogeneidad respecto a las temáticas (recursos o bienes ambientales) que han sido objeto regulaciones, en el período 2016-2017 se puede identificar un componente relevante en biodiversidad (incluyendo pago por servicios ambientales, forestal y áreas silvestres protegidas), pesca y recurso marino-costeros, residuos, contaminación del aire y ruido y en materia de agroquímicos.

Respecto a la actividad a nivel legislativo, como en el período anterior, esta se limitó a pocas aprobaciones destacando los convenios internacionales y disposiciones sobre regularización de los ocupantes de áreas bajo regímenes especiales (conocidas como zonas ABRE). Así se cuenta con la Aprobación de la enmienda de Doha al Protocolo de Kiotto (Ley No. 9357); Ley de Protección a los Ocupantes de Zonas Clasificadas como

Especiales (Ley No. 9373); aprobación del Acuerdo de París sobre Cambio Climático (Ley No. 9405); Convenio de Minamata sobre Mercurio (Ley No. 9391): aprobación a la enmienda a la Convención de Protección Física de Materiales Nucleares (Ley No. 9414) y la ampliación de los plazos del artículo 4 de la Ley para la Regularización de las Construcciones en la Zona Restringida de la Zona-Marítimo Terrestre y del transitorio I de la Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y Su Régimen de Aprovechamiento y Uso (No. 9408, relativa a la regularización de la ocupación de zonas bajo regímenes especiales). La Ley del Régimen Especial del Refugio de Vida Silvestre de Ostional (No. 9348) fue aprobada en marzo del 2016 pero se incluyó en el análisis de la ponencia del año anterior.

Continúa sin mayor avance el Proyecto de Ley de Gestión Integral del Recurso Hídrico expediente No. 17772 (ver análisis específico al respecto más adelante). Las reformas a la Ley de Bienestar Animal No. 7451 de 1994 y al Código Penal (expediente No. 18298) fueron por la Asamblea y firmadas por el Presidente de la República el día 11 de junio, luego de limitar el ámbito de la normativa a los animales domésticos y excluir los silvestres.

Otros proyectos ambientales tampoco han obtenido el aval legislativo entre ellos: el de Navegación Acuática; reformas constitucionales para incorporar el derecho humano al agua y saneamiento y el carácter de dominio público del agua; modificaciones a la Ley Forestal para la protección de árboles no nativos; aprobación del Protocolo de Nagoya; fortalecimiento y financiamiento de los parques nacionales; para el fomento de la investigación en energías renovables no convencionales por parte de RECOPE; de restricción para la liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados; sobre seguridad y movilidad ciclística; para autorizar al Estado a declarar prohibiciones y moratorias ambientales; para la gestión responsable de embajes y envalajes; para la prohibición del poliestireno expandido; sobre el fomento de la generación de energía para el autoconsumo; incentivo al reciclaje de envases plásticos no retornables y empaques de bebida tetrabrik, para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas de Conservación; para el aprovechamiento y desarrollo sostenible del camarón y para la prohibición de la transformación térmica de residuos, entre otros.

En total existen aproximadamente unos 39 proyectos de ley en el orden del día de la Comisión de Ambientales de la Asamblea con un diverso grado de avance (a noviembre del 2016); otros se encuentran en curso ante otras Comisiones (agropecuarios, municipal y jurídicos). Asimismo, algunas iniciativas de interés se han presentado en los primeros meses del 2017 pero no se incluyen en esta ponencia.

Como se constató en la ponencia anterior algunas de estas normas enfrentan acciones de inconstitucionalidad, entre ellas, se pueden indicar: la Ley de Protección a los Ocupantes de Zonas Clasificadas como Especiales (9373); la Ley del Régimen Especial del Refugio de Vida Silvestre de Ostional (9438 reseñada como se indicó en la ponencia del año anterior); el decreto No. 39838 (faculta al SINAC para autorizar la intervención controlada a ecosistemas de humedal en virtud de proyectos de reparación, mantenimiento, construcción o ampliación de infraestructura pública estatal previamente declarados de conveniencia nacional) y el N° 39995-MAG “Reglamento

para la actualización de la información de los expedientes de registro de ingrediente activo grado técnico y plaguicidas formulados” que se comenta más adelante.

Votos Relevantes de la SC en materia ambiental

Durante el año 2016 la SC resolvió 282 asuntos de diferente naturaleza según se indican en el cuadro siguiente. De estos 272 fueron recursos de amparo, siendo en este caso un número un tanto menor a los 327 de estos recursos fallados durante el 2015.

Cuadro 2

Asuntos Votados por la Sala Constitucional en materia ambiental

Por tipo de asunto	Cantidad
Consultas Legislativas	1
Consultas Judiciales	1
Conflictos de Competencia	0
Acciones de Inconstitucionalidad	8
Hábeas Corpus	0
Recursos de Amparo	272
Total	282

Del total de ellos se declararon con lugar o con lugar parcialmente 64; sin lugar 57 y se rechazaron de plano 99. Otros casos corresponden a resoluciones variadas, como, por ejemplo, no a lugar la gestión planteada o remisiones a Votos anteriores. Si se contabilizan todos estos, la declaratoria con lugar de recursos de amparo es de 64 de un total de 272, una cifra relativamente baja. Igualmente, según se indicó se presentaron acciones de inconstitucionalidad contra varias de las normas aprobadas.

En el período en cuestión la SC falló algunos temas de interés (**ver Anexo I con el resumen de los Votos más importantes según criterio de la Sala Constitucional**). Especialmente pueden mencionarse los siguientes (datos exactos de número de Voto y fecha se pueden encontrar en el Anexo):

- **Acciones de Inconstitucionalidad:**

Con respecto a las acciones de inconstitucionalidad se han fallado varias de interés, entre ellas, las siguientes: rechazo a la inconstitucionalidad del reglamento para el control de las emisiones contaminantes producidas por vehículos automotores de combustión interna; rechazo a la inconstitucionalidad de la declaratoria de interés público del proyecto hidroeléctrico en la cuenca del Río Zapote; sin lugar el cuestionamiento del decreto de emergencia en el caso de la Trocha fronteriza; denegatoria de la inconstitucionalidad del reglamento de co-incineración de residuos sólidos; denegatoria de la inconstitucionalidad del reglamento para la prevención de la contaminación visual; anulación del artículo 8 del decreto de declaratoria de conveniencia nacional del proyecto hidroeléctrico El Diquis (por ausencia de consulta indígena apropiada); sin lugar acción contra la Ley de Concesión y Operación de las

Marinas Turísticas (de interés modifica el criterio que **todos** los humedales son Patrimonio Natural del Estado y declara que pueden existir humedales privados variando de esta manera la jurisprudencia anterior); sin lugar la acción contra artículos relativos al transporte de combustible; se rechaza la acción contra el formato de publicaciones de solicitudes de certificado de liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados (por considerarse no se esta frente a un acto normativo susceptible de este tipo de acciones)

Aunque corresponde al 2017 es procedente indicar la anulación (Voto 2375 de febrero del presente año) de la Ley de Titulación de un inmueble propiedad de JAPDEVA por la ausencia de estudios técnicos que justificaran la misma. Asimismo, otras acciones de interés relacionadas con la jurisprudencia del Tribunal Superior Agrario relativa al alcance de la Ley de Informaciones Posesorias y la posibilidad de titular en terrenos que hoy ostentan la condición de Patrimonio Natural del Estado, sobre el Plan Regulador del Cantón del Guarco y la reforma al reglamento de procedimientos de evaluación de impacto ambiental operada en el año 2013 (que incluye la categoría de obras de muy bajo impacto ambiental, entre otros aspectos) fueron falladas a inicios del 2017 (todas ellas declaradas sin lugar).

- **Recursos de amparo**

Entre los casos de interés pueden citarse: se deniega por alegados problemas ambientales en el Parque de Tecnología de Aczarrí; declaratoria de inconstitucionalidad de un proyecto (SUDAGUA) por carecer de viabilidad ambiental; constatación de la violación del derecho a un ambiente sano por mal manejo de residuos sólidos ordinarios en Pérez Zeledón; se determina que denuncias en materia ambiental no se revisan en la sede Constitucional (la Sala no constituye una instancia tramitadora de denuncias); se determina inconstitucional la contaminación sónica que genera una iglesia; se ordena eliminar desbordamiento de aguas residuales destacando las potestades legales de las autoridades para tomar medidas y coordinar; se ordena denunciar y tomar acciones por daños ambientales en el Cerro La Carpintera; se ordena proteger los mantos acuíferos de Poas ante asentamientos autorizados por las autoridades en detrimento de normativa aplicable y en perjuicio del derecho a un ambiente sano; entre otros; se considera inconstitucional la moratoria decidida por el Concejo Municipal de los Chiles a la actividad pinera.

Especialmente, aunque corresponde al 2017 debe mencionarse potencial “regresión ambiental” de la jurisprudencia al determinar (por criterio de mayoría) que la participación ciudadana es un principio y no un derecho fundamental o humano (Voto 1163-2017) y el fallo emitido en atención a las actividades ilegales dentro del Parque Nacional Corcovado y la Reserva Forestal Golfo Dulce que obliga a que se elabore y ejecute en un plazo de dos meses un plan que garantice la vigilancia y protección permanente de las ASP contra las actividades ilegales de orería, caza, tala y robo de madera, mandato que incluye al SINAC, al Ministerio de Seguridad y al de Hacienda (641-2017).

Si bien se presentó un ligero descenso en el número de amparos (272 versus 327), las tipologías resultan muy similares a las de los años 2015 y al 2014. Esto se concentran en contaminación del aire (olores) y en particular la sónica; la contaminación hídrica;

manejo inadecuado de aguas pluviales, residuales y negras; gestión deficiente de residuos sólidos, incluyendo rellenos sanitarios; obras y actividades realizadas sin contar con los permisos y viabilidades requeridas; órdenes sanitarias emitidas contra particulares por razones ambientales (más que el incumplimiento de estas); tala de árboles; extracción de materiales de cauces y tajos; instalación de torres de telecomunicaciones y daños ambientales diversos.

Asimismo, al igual que se reportó en la ponencia del 2015, se nota una disminución en los casos que tratan de temas forestales, humedales, áreas protegidas, flora y fauna silvestres y pesca. En síntesis, de manera consistente con lo expresado anteriormente los casos que son presentados a la Sala Constitucional se enfocan en contaminación del agua (especialmente por malos manejos de aguas pluviales y servidas y menos por vertidos o falta o calidad insuficiente de ésta), del aire (incluye particularmente la sónica) y el manejo indebido de residuos (basura).

Con respecto a los asuntos ingresados en el 2016^v la mayoría de ellos tiene como recurrido a las Municipalidades, las Áreas Rectoras del Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Energía (especialmente la SETENA, SINAC, Geología y Minas y el Tribunal Ambiental). Han sido menores los casos incoados contra el AyA. Se trata de una tendencia muy similar a la analizada para el período del 2014 y 2015 y que es consecuente con el tipo de alegatos sobre las acciones u omisiones que violentan el derecho a un ambiente sano que se presentan ante la Sala.

En materia de jurisprudencia constitucional se **reafirma** la tendencia recurrente de votos salvados que rechazan la competencia-excepto en situaciones específicas- para conocer recursos de amparo alegando la violación del derecho a un ambiente sano, bajo el argumento de que son suficientes los mecanismos o vías legales ordinarias.^{vi}

Particularmente debe mencionarse el cambio de criterio de la SC (expresado por ejemplo en el Voto No. 17305-2013) respecto a carácter de derecho fundamental y humano de la participación ciudadana en materia ambiental, el cual se considera corresponde únicamente a un “principio” (lo cual ha sido calificado como una regresión ambiental) al indicar textualmente (criterio de mayoría con Votos salvados de los Magistrados Rueda y Cruz):

“La mayoría de la Sala considera que la participación ciudadana directa en los asuntos públicos o el manejo de la cosa pública, es un evidente principio constitucional (artículo 9° de la Constitución) que debe ser actuado por el ordenamiento jurídico constitucional e infraconstitucional. La participación ciudadana, como principio general del Derecho Constitucional, se proyecta en el terreno político o de gobierno y el meramente administrativo, para la toma de decisiones fundamentales. En la dimensión política o de gobierno, el tema se desarrolla a través de instrumentos como la regulación de los procesos de elección popular, el referéndum legislativo y la iniciativa popular en la formación de la ley. En el plano estrictamente administrativo, el principio de participación de los administrados debe ser desarrollado de manera paulatina y según la materia y sector, por cuanto, no toda decisión administrativa fundamental, debe estar, necesariamente, precedida, de participación ciudadana, puesto que de ser así se

ralentizaría la gestión administrativa que debe ser, por aplicación de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia, fluida y dinámica. Nuestra Constitución política, no enuncia ni señala los mecanismos de participación de los administrados en la adopción de las decisiones administrativas fundamentales, esto es, no se ocupa de tal extremo. El ordenamiento infraconstitucional, esencialmente, legal será el que vaya determinando aquellos sectores y materias donde debe haber una mayor participación (v. gr. en materia de elaboración de reglamentos, ambiental, de protección del consumidor, de planificación urbana, regulación y fijación de tarifas en servicios de interés general, realización de consultas populares a nivel municipal como cabildos abiertos y referendos, etc.). Habrá situaciones en las que el legislador ordinario ha configurado tal participación como un verdadero, acabado y perfecto derecho, plenamente exigible, en determinadas circunstancias y bajo ciertos presupuestos y condiciones que habrá que verificar. En tales casos, determinar si se ha quebrantado o no tal derecho de configuración legislativa es una cuestión de legalidad que se debe discutir ante la jurisdicción ordinaria o común y no en esta jurisdicción constitucional. En definitiva, lo que contemplan la Constitución vigente y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, **es un principio de participación, que por razones obvias no alcanza el carácter preceptivo y exigible de un derecho fundamental o humano**. No resulta posible extraer del texto fundamental y de los instrumentos de Derechos Humanos un supuesto derecho a la participación que rija de manera incondicional para la adopción de cualquier o toda decisión administrativa fundamental que justifique acoger todo amparo siempre que se alegue que se violó el mismo. Es el legislador ordinario el que paulatinamente, va configurando y desarrollando tal derecho de participación en ciertas materias y en determinados sectores del ordenamiento jurídico infraconstitucional, por lo que, reitero, **no le corresponde a la jurisdicción constitucional, por ser una cuestión de legalidad ordinaria, establecer cuándo se ha infringido un derecho de configuración legal**. En razón de lo expuesto, **no resulta posible hablar, desde una perspectiva constitucional o convencional, de un derecho perfecto a la participación, debiendo, en su lugar, hacerse referencia al principio constitucional de la participación ciudadana** en la toma de decisiones fundamentales, sean políticas o administrativas”.

Respecto al tema del seguimiento^{vii} y cumplimiento de los fallos de la Sala Constitucional para el periodo no fue posible obtener información oficial consolidada que cubriera el período 2009-2016.

No obstante, en ponencias de años anteriores se han presentado datos al respecto que se pueden sintetizar y actualizar con los que corresponden al 2016. Así, por ejemplo, respecto a casos representativos de sentencias incumplidas según material suministrado por la Sala se contaba con los siguientes números: 1 en el 2009, 11 wn wl 2010, 43 en el 2011 y 33 en el 2012, aunque para establecer esta cuantificación se parte del seguimiento telefónico y escrito realizado a las partes. Para el 2013 no se reportaba ningún caso como incumplido y para el 2014 no se cuenta con información al respecto, aunque en el documento preparado por el autor para ese año se introduce un cuadro con algunos ejemplos de sentencias incumplidas al cual se remite. En el 2015

se mencionan como incumplidos 6 fallos de manera total y 9 de manera parcial e igualmente se preparo un breve estudio de los fallos que obligaban al AyA a realizar alguna acción para restaurar el derecho a un ambiente sano.

No obstante, es difícil poder comparar la información entre los diferentes años y en todo caso debe precisarse que pueden existir otras hipótesis de falta de cumplimiento que en su momento no fueron identificados debido a que no se les otorgó el seguimiento usual por parte de los funcionarios encargados del mismo en la Sala o bien fueron incluidos bajo otro descriptor (servicios públicos, por ejemplo) y no como “ambientales”, entre otros motivos.

Con relación al 2016, el siguiente recuadro presenta los casos incumplimientos que son identificados por los propios votos de la Sala, es decir en los cuales los particulares han debido acudir nuevamente a ésta para que se lleve a cabo lo ordenado previamente en amparos declarados con lugar. Sin embargo, no se incluyen casos detectados por el sistema o mecanismo de seguimiento de dicho órgano-en razón de no contar con esta cifra- los cuales podrían ser muchos más.

Recuadro 1

Votos de la Sala Constitucional que identifican sentencias incumplidas y ordenan proceder al cumplimiento o testimoniar piezas ante el Ministerio Público. 2016

Sentencia 2016 - 000004. Expediente 14-004560-0007-CO. A las catorce horas con treinta minutos. RECURSO DE AMPARO. ISABEL DIAZ RIVEL contra ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMON, DIRECTOR DEL AREA RECTORA DE SALUD DE LIMÓN, PRESIDENTE DEL CONCEJO DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMÓN. Se ordena testimoniar piezas ante el Ministerio Público para que investigue el incumplimiento de lo resuelto en la sentencia número 2014-007930 de las nueve horas quince minutos del seis de junio de dos mil catorce, por parte del Alcalde y del Presidente del Concejo de Limón, referente a la solución definitiva al problema del manejo de las aguas negras de la urbanización Caribe, en Limón.

Sentencia 2016 - 000008. Expediente 15-008794-0007-CO. A las catorce horas con treinta minutos. RECURSO DE AMPARO. CESAR GERARDO GUTIERREZ CASCANTE a favor de COOPERATIVA AUTOGESTIONARIA DE ORTEGA R.L. contra PRESIDENTE DEL CONCEJO DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTA CRUZ, PRESIDENTE DEL TRIBUNAL AMBIENTAL ADMINISTRATIVO, SECRETARIO GENERAL DE LA SECRETARÍA TÉCNICA NACIONAL AMBIENTAL (SETENA). Se le reitera a Jorge Enrique Chavarría Carrillo, en su condición de Alcalde de Santa Cruz, o a quien ocupe su cargo, el cumplimiento inmediato de lo dispuesto en la sentencia número 2015-10639 de las 09:20 horas del 17 de julio de 2015, respecto a la denuncia ambiental interpuesta por el gestionante, con la advertencia de ordenarse el testimonio de piezas en su contra si no lo hiciere.

Sentencia 2016 - 000664. Expediente 15-005087-0007-CO. A las catorce horas con treinta minutos. RECURSO DE AMPARO. JOHAN ABARCA CONEJO contra ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE CARTAGO, PRESIDENTE DEL TRIBUNAL AMBIENTAL ADMINISTRATIVO. Se le reitera a Ligia Umaña Ledezma, Presidenta del Tribunal Ambiental Administrativo, o a quien ocupe su cargo, que proceda al cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia número 2015-008522 de las 9:05 hrs del 12 de junio del 2015, bajo la advertencia de ordenarse la apertura de un procedimiento en su contra si no lo hiciere, según corresponda.

Sentencia 2016 - 001549. Expediente 11-000201-0007-CO. A las catorce horas con treinta minutos. RECURSO DE AMPARO. MARIO ALBERTO SOLANO RETANA contra DIRECTOR DEL AREA DE SALUD DE HATILLO DEL MINISTERIO DE SALUD, DIRECTOR DEL LICEO EDGAR CERVANTES, MINISTRO DE SALUD. Se le reitera a Eduardo Arguedas Barquero, en su condición de Director del Área Rectora de Salud de Hatillo que proceda al cumplimiento de lo dispuesto en el Voto No. 2011-004200 de las 17:44 hrs. del 29 de marzo del 2011, utilizando todos los mecanismos que le otorga el ordenamiento jurídico, aún y cuando tenga que realizarla en las afueras de la vivienda, para así determinar si se trata de ruido excesivo o si se encuentra dentro de los decibeles permitidos en la normativa actual, bajo la advertencia de ordenarse el testimonio de piezas, así como la apertura de un procedimiento administrativo en su contra, conforme corresponde, si no lo hiciera.-

Sentencia 2016-002047. Se ordena testimoniar piezas ante el Ministerio Público para que investigue el incumplimiento de lo resuelto en la Sentencia No. 2014-002721 de las 09:15 horas del 28 de febrero de 2014 por parte de Luis Gerardo Castañeda Díaz, cédula de identidad No. 9-033-681, en su condición de Alcalde de la Municipalidad de Liberia (artículo 71 de la Ley de Jurisdicción Constitucional).

Sentencia 2016-002048. Se amplía el plazo otorgado para la ejecución de la sentencia No. 2014-012033 de las 14:45 hrs. del 23 de julio del 2014, por doce meses más, contado a partir de la notificación de esta resolución.

Sentencia 2016-002053. Se le reitera a Antonieta Acuña Hernández en su condición de Directora del Área Rectora de Salud Sureste Metropolitana, que proceda al cumplimiento de lo dispuesto en el voto No. 2014-020640 de las 09:45 horas del 19 de diciembre de 2014, bajo la advertencia de ordenarse la apertura de un procedimiento administrativo en su contra si no lo hiciera.

Sentencia 2016-003903. Se amplía en 1 año más la orden dictada dentro de la sentencia 2015-011089 de las 9:05 horas del 24 de julio de 2015, para el asfaltado de la calle cuestionada, el cual corren a partir del término del plazo dispuesto con anterioridad en la sentencia antedicha, para que dentro de ese período, Róger Sánchez Fonseca, Presidente del Concejo Municipal y Jorge Chavarría Carrillo, en su condición de Alcalde Municipal, ambos de la Municipalidad de San Cruz, o quienes ocupen esos cargos, disponga dentro del ejercicio de sus competencias, de las acciones que sean necesarias para el asfaltado y reparación de la calle del barrio Estocolmo de Santa Cruz.

Sentencia 2016009392. Se le reitera a Erika Masis Cordero, en su condición de Directora del Área Rectora de Salud de Cartago, o a quien ejerza ese cargo, la orden que se le dio en la sentencia No. 2009-013159 de las 10:45 hrs. de 21 de agosto de 2009, a efecto que, inmediatamente, lleve a cabo todas las actuaciones que estén dentro del ámbito de sus competencias para que se solucione, en definitiva, el problema de encausamiento de aguas servidas, negras y pluviales que afecta el inmueble de Gabriel Picado Araya y al río Purires. Se advierte a la recurrido que de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en

un recurso de amparo y no la cumpliera o no la hiciera cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Notifíquese esta resolución Erika Masis Cordero, en su condición de Director del Área Rectora de Salud de Cartago, o a quien en su lugar ocupe ese cargo, en forma personal.

Fuente: elaboración propia con datos de la Sala Constitucional.

Se ha constatado que la cantidad de casos identificados como incumplidos es relativamente baja y las instituciones reacias a acatar lo dispuesto son diversas e incluyen al Ministerio de Ambiente, Ministerio de Salud y municipalidades, entre otros.

Temas específicos relacionados con el marco legal e institucional

Se ha pedido al autor abordar específicamente las implicaciones técnicas y legales de tres decretos relacionados con agroquímicos aprobados a saber: el decreto No. 39461-MAG “ Registro de ingrediente activo grado técnico importados al país para la formulación de plaguicidas químicos en formuladoras nacionales, bajo el Régimen de Perfeccionamiento Activo (P.A.), Zona Franca (Z.F.) u otros regímenes similares con fines exclusivos de exportación y los productos formulados en dichos regímenes”, publicado en La Gaceta de 15 de febrero de 2016; el Decreto No. 40059-MAG-MINAE-S, “ Reglamento Técnico: RTCR 484:2016. Insumos Agrícolas. Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola. Registro, Uso y Control”, publicado en La Gaceta del 12 de enero del 2017 y el Decreto No. 39995-MAG “Reglamento para la Actualización de la Información de los Expedientes de Registro de Ingrediente Activo Grado Técnico y Plaguicidas Formulados”, publicado en La Gaceta del 16 de enero del 2017.

También presentan una breve reseña del Estado actual del proyecto de Ley para la Gestión Integral del Recurso Hídrico No. 17742 presentado mediante el procedimiento de iniciativa popular.

A continuación, se presenta un resumen de ambas temáticas.

Decretos relacionados con agroquímicos

- **Antecedentes.**

La obligación del registro de químicos agrícolas se encuentra recogida en la Ley de Protección Fitosanitaria, No. 7664 artículos 5 inciso o), 23 y 24 y en los 92 y ss del reglamento a la Ley, No 26921-MAG, función que es ejercida a través de la Gerencia de Insumos Agrícolas del Servicio de Protección Fitosanitario del Estado. La Ley de Protección Fitosanitaria establece en su artículo 23 que “ Según los requisitos que se señalaran en el reglamento de esta ley, todas las sustancias químicas, biológicas y afines para uso agrícola, deberán inscribirse en el registro que el Servicio de Protección Fitosanitaria del Estado creará para disponer de información sobre las características de estos y velar por su correcta utilización en el país”. El artículo 24 prevé que ninguna persona física o jurídica podrá importar, exportar, fabricar, formular, almacenar, distribuir, transportar, reempacar, reenvasar, anunciar, manipular, mezclar, vender ni

emplear sustancias químicas o biológicas o afines para uso agrícola que no estén registradas conforme a la Ley.

Por su parte, la Ley para la Importación y Control de la Calidad de los Agroquímicos, Anexo N° 5 de la Ley N° 7017 del 16 de diciembre de 1985, deja claro que previo al registro de un agroquímico, se requiere que se le practiquen al mismo todos los análisis que correspondan para asegurar su calidad y su uso adecuado, controlar su toxicidad, así como analizar su efecto en la salud de las personas y el ambiente.

“Con el propósito de asegurar la calidad y el uso adecuado de los agroquímicos, el Ministerio de Agricultura y Ganadería estará obligado a efectuar controles periódicos sobre la calidad de estos productos en las fábricas y casas distribuidoras, en las que tomará las muestras necesarias para remitirlas al laboratorio de control de calidad. Este Ministerio también tendrá a su cargo el control de la toxicidad crónica y de su efecto en la salud de las personas y del ambiente. No se podrá registrar ningún producto sin que se hayan practicado estos análisis. El Ministerio de Agricultura y Ganadería podrá prohibir la circulación u ordenar la destrucción de los productos que no cumplan con las normas de calidad, así como tomar otras medidas tendentes a mejorar la calidad de los agroquímicos. En lo que se refiere a la elaboración y control de las normas de calidad, el citado Ministerio actuará en coordinación con la Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medidas del Ministerio de Economía y Comercio” (artículo 5).

Como parte del proceso de negociaciones conducentes a la formación de la Unión Aduanera Centroamericana se ha venido discutiendo y se han aprobado resoluciones relativas a la armonización de requisitos y procedimientos y el reconocimiento de registros en materia de químicos agrícolas.

En este contexto, el marco jurídico para la regulación de los agroquímicos ha sido objeto de diversos cuestionamientos a nivel administrativo y judicial desde mediados de la década pasada.

Un hito importante, lo constituyó el Informe de Fiscalización No. DFOE-AM-19-2004 sobre la “Evaluación de la Gestión del Estado en relación al control de plaguicidas agrícolas”. El Informe de Fiscalización concluye que existen debilidades importantes en materia de registro de agroquímicos:

“Asimismo, se determinó que el Servicio Fitosanitario del Estado ha incumplido normativa nacional e internacional en materia de registro de plaguicidas, por ejemplo:

- No se solicitan o realizan pruebas que aseguren la veracidad en cuanto a la naturaleza del producto, propiedades físicas y químicas, y que el producto es efectivo para los cultivos y plagas señalados.
- Tolera que los registrantes presenten información que corresponde a otros productos previamente registrados, sin realizar un análisis de equivalencia que compruebe si dicha información es aplicable a la nueva sustancia por registrar. Por tanto, se están usando plaguicidas sin conocer a cabalidad las propiedades físicas y químicas, la toxicología, los impactos en el ambiente, los residuos en los vegetales y la eficacia de los productos.

- No se solicita lo necesario para corroborar las impurezas del producto, lo que es vital para conocer los posibles daños que estas pueden causar a la salud.
- No realizan una evaluación integral del efecto que causa el plaguicida sobre la salud y el ambiente, de acuerdo con el uso agronómico aprobado, en que participen conjuntamente los ministerios de Agricultura, Salud y Ambiente.
- No verifican que los fabricantes de plaguicidas a registrar realmente existan y se dedican a fabricar determinado plaguicida. Dicha omisión podría causar el registro de un plaguicida de mala calidad.

Esto contraviene la Ley de Protección Fitosanitaria, la Ley para la Importación y Control de la Calidad de los Agroquímicos, la Ley General de Salud, directrices de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)”

El informe contiene una serie de recomendaciones en materia de registro que se presentan en este documento debido a que tendrán un impacto sobre la forma como los plaguicidas genéricos o de segundos registrantes se inscriben. El Informe, el cual se encuentra firme luego de la presentación de recursos por parte del Ministerio de Agricultura y la Cámara de Productores de Genéricos, recomienda, entre otros aspectos, al Ministerio de Agricultura, en conjunto con los Ministerios de Ambiente, Salud y Economía: (punto 4.3.a) elaborar y emitir en forma conjunta en un plazo no mayor de seis meses el reglamento a que hace referencia el artículo 23 de la Ley de Protección Fitosanitaria y el art. 92 de su reglamento. Dicho reglamento deberá considerar la normativa nacional e internacional existente y en particular contener al menos los siguientes aspectos: indicar la obligación del registrante de presentar y del Servicio de Protección Fitosanitario de solicitar como parte del proceso de registro y en todos los casos sin excepción, las propiedades físicas y químicas de cada producto, su información toxicológica, ambiental, de residuos y de eficacia, incluyendo perfil de impurezas y los métodos analíticos para su determinación y determinación del ingrediente activo, además de cualquier otra información necesaria para evaluar su calidad y riesgos para la salud y el ambiente. Asimismo, deberá incluir la obligación de declarar los productos inertes y los coadyuvantes, así como la información relevante sobre ellos. Igualmente, debe establecerse con claridad la potestad del Servicio de requerir las pruebas necesarias para establecer la identidad y calidad del producto, incluyendo las pruebas de impurezas, así como la obligación del registrante de presentar los métodos analíticos para tal fin.

Se menciona además que se deberá establecer la prueba de equivalencia como excepción al proceso normal de registro de plaguicidas y como única alternativa en el caso de que no presenten su propia información, ajustándose en todo momento a las condiciones y requisitos establecidos por la FAO para dicha prueba, que como se indicará requiere la protección de los datos de prueba.^{viii} Se dispone que el MAG deberá suspender el registro de plaguicidas utilizando la información correspondiente a otro plaguicida registrado sin que se haya realizado la prueba de equivalencia.

Por último, requiere a los Ministerios de Ambiente, Salud y Comercio Exterior velar por que en el proceso de reconocimiento de registros en el marco de la Unión Aduanera se exijan condiciones similares.

Como resultado del Informe de Fiscalización y en atención a las disposiciones vinculantes incluidas en el mismo, se emite el Decreto Ejecutivo No. 33495-MAG-S-MINAE-MEIC del 2006 denominado “Reglamento sobre Registro, Uso y Control de Plaguicidas Sintéticos, Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola. Precisamente el decreto No. 40059-MAG-MINAE-S (esta vez sin la participación formal del Ministerio de Economía, Industria y Comercio) vendría a sustituir al No. 33495 citado y se convertiría en el marco regulatorio principal para el registro de estas sustancias. Por otra parte, a las dificultades técnicas y jurídicas asociadas a esta materia, se agregaron elementos relacionados con la “protección de datos de prueba” de agroquímicos, previstas en el CAFTA-DR (Capítulo 15 de propiedad intelectual) que establece requerimientos sobre propiedad de estos datos y la consiguiente imposibilidad para terceros de utilizarlos en sus procesos de registro (por equivalencia). En el interim fue además promulgada la Ley No. 8702 del 2009 sobre Trámite de Solicitudes de Registros de Agroquímicos con fin de solventar algunas de las dificultades que el sistema de registro estipulado en el Reglamento del 2006 mostraba.

Principales disposiciones de los decretos citados:

Aunque los tres decretos mencionados han dado pie a diferentes tipos de controversias según se explica más adelante, la misma se ha concentrado en los dos más recientes (publicados en el 2017).

El primer decreto en ser firmado y publicado fue el N° 39461-MAG “Registro de Ingrediente Activo grado técnico importados al país para la formulación de plaguicidas químicos en formuladoras nacionales, bajo el Régimen de Perfeccionamiento Activo, Zona Franca o similares con fines de exportación”. Su ámbito de aplicación se establece según el artículo 1 a los “Ingredientes Activos Grado Técnico que se utilicen en la formulación de plaguicidas químicos formulados tanto en las formuladoras nacionales como en los regímenes de perfeccionamiento activo, zona franca u otros regímenes similares, con fines exclusivos de exportación, así como a los plaguicidas químicos formulados al amparo de éstos regímenes.” Se regulan las definiciones (artículo 2); requisitos para la inscripción de las empresas físicas y jurídicas (artículo 3); requisitos para el registro de los ingredientes activos grado técnico para la exportación (artículo 4); para el registro de plaguicidas químicos formulados para exportación (artículo 5); la formulación de productos para la exportación (artículo 7); la titularidad del registro (artículo 8); su vigencia (artículo 9); y la suspensión y cancelación del mismo (artículos 12-14), entre otros.

En particular el decreto prevé una regulación para este tipo de actividades limitado al caso de empresas exportadoras bajo los regímenes indicados. Su contenido en sustantivo no ha sido cuestionado, más allá de que, el marco se aplica a una cantidad limitada de compañías que se encuentran en dicha condición (3 según datos de Procomer al 2016).

El segundo de los decretos es mucho más complejo en su contenido y alcances. El No. 40059 constituiría- entre en vigencia a partir de julio de este año (seis meses después de su publicación)- el principal instrumento jurídico para regular un tópico que ha generado importantes diferencias en el pasado: el registro de los agroquímicos que incluye los procedimientos para su evaluación previa y la participación de diferentes instituciones competentes, especialmente el Ministerio de Salud y el Ministerio de Ambiente y Energía. El Reglamento es sumamente extenso y detallado.

Sus objetivos son los siguientes (artículo 1):

1.1. Regular el Registro de Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de uso agrícola del Servicio Fitosanitario del Estado del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

1.2. Establecer la reglamentación, los principios generales y procedimientos que regulan el proceso de registro, uso y control de los Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de uso agrícolas, con el propósito de aprobar la venta y utilización de los mismos, previa evaluación de datos científicos suficientes que demuestren que el producto es eficaz para el fin que se destina y no representa riesgos inaceptables a la salud y el ambiente, cuando se utilice conforme a las recomendaciones de uso.

En particular son de interés del citado decreto los siguientes aspectos:

- Se permite la figura del llamado Registro por Incorporación (artículo 4.64), mediante el cual se acepta el registro de los productos en otros países o regiones de referencia cuyas regulaciones y evaluación integral de los datos científicos garantice un nivel de protección similar o superior al establecido por la normativa costarricense. Se indica que el Registro por incorporación no exime del cumplimiento de los requisitos ni la evaluación de los otros ministerios en materias respectivas a su competencia en el registro del plaguicida sintético formulado basado en el Ingrediente Activo Grado Técnico registrado por esta vía. Sin embargo, el artículo 8.4.1.4 indica que la evaluación de datos técnicos y científicos de los países donde se otorgó el registro por incorporación, consistirá en la verificación, por parte de cada uno de los Ministerios en el ámbito de sus competencias, de que el expediente contenga los estudios o justificaciones técnicas correspondientes. Igualmente, se determina que en el registro por incorporación (artículo 8.4.2.6) basta con una declaración jurada de la empresa que solicita el mismo donde se indique que la información aportada corresponde a la que se encuentra en el país que otorgó el registro que se quiere incorporar.
- Respecto al llamado “registro por equivalencia” se indica que en los casos en que los ingredientes activos grado técnico no cuenten con protección de datos de prueba, protección patentaria o perfil de referencia que les permita registrarse por equivalencia, podrán presentar la información del legajo administrativa y confidencial según lo dispuesto para las modalidades de registro previstas (en

los artículos 8.3 y 8.4), pero la información de legajo técnico podrá ser aportada mediante información referenciada (artículo 8.5.3). Una lectura de estos requerimientos podría conllevar a concluir que bastaría la información referenciada sin probar la equivalencia de los productos. Ciertamente si este fuera el resultado se estaría limitando la posibilidad de evaluar de forma previa el ingrediente y sus riesgos para la salud humana y el ambiente. Al respecto la Sala Constitucional había tenido oportunidad de pronunciarse de la siguiente manera: “ ... es justo reconocer un equilibrio entre la protección de la salud de las personas, de las plantas y de los animales, con la tutela del consumidor y la protección del medio ambiente, pero facilitando además que las empresas proveedoras de estos productos (plaguicidas sintéticos), puedan competir en el mercado nacional e internacional, siempre y cuando cumplan con los perfiles y requisitos necesarios tanto para la revalida como para la equivalencia” (Voto No. 16937-2011).

El tercer decreto, es el N° 39995-MAG “Reglamento para la actualización de la información de los expedientes de registro de ingrediente activo grado técnico y plaguicidas formulados”. Sobre el mismo se encuentra planteada la acción de inconstitucionalidad Exp No. 17-005922-0007-CO. Este dispone en su artículo 1 los requisitos que los titulares de los registros de Ingredientes Activos Grado Técnico (IAGT) y de los productos formulados que no cuentan con registro de IAGT, y que no hayan sido inscritos conforme al Decreto Ejecutivo N° 33495-MAG-S-MINAE-MEIC del 31 de octubre de 2006 y sus reformas, deben cumplir para actualizar la información sobre los fabricantes de sus IAGT's, en un plazo de veinticuatro meses contados a partir de la entrada en vigencia de este decreto. Se debe aportar al Servicio Fitosanitario del Estado la información pertinente ahí establecida. De esta forma se busca actualizar los registros de las IAGT que se encuentran en las condiciones mencionadas y establecer un plazo de vigencia de los mismos (10 años). Se estipula además que los registros que no fueron otorgados de conformidad con el Decreto Ejecutivo 33495-MAG-S-MINAE-MEIC del 31 de octubre de 2006 y sus reformas que hayan cumplido con lo dispuesto en el decreto No. 39995 tendrán una vigencia de diez años a partir de que la Autoridad Competente apruebe la actualización. Durante este plazo deberán entrar en un proceso de registro de conformidad con lo que indique la normativa vigente (artículo 6). Durante el plazo de **vigencia de un registro, cuando los Ministerios competentes demuestren** un riesgo inaceptable para la salud humana, el ambiente o la agricultura, el Servicio Fitosanitario del Estado restringirá o prohibirá su uso (artículo 7). Esta disposición ha sido considerada por algunos como contraria al “principio precautorio” al establecer la carga de la prueba (demostrar el riesgo inaceptable) a los respectivos Ministerios (se supone Salud, Ambiente y el propio MAG).

En síntesis, dicha actualización de información permite continuar con el respectivo registro por el plazo de 10 años y en el proceso participa exclusivamente el Ministerio de Agricultura por medio del Servicio de Protección Fitosanitario del Estado. Es importante precisar que estos IAGT y productos, aunque registrados, lo fueron sin cumplir con los requisitos y evaluaciones del marco vigente (actualmente el No. 33495-MAG-S-MINA-MEIC del 2006).

Posiciones de los diferentes actores

- **Ministerio de Agricultura y Ganadería, Cámara de Insumos Agropecuarios, algunas asociaciones de productores agrícolas.** El Ministro del ramo ha defendido el nuevo texto bajo el argumento de que remozca el marco jurídico en esta materia, introduciendo instrumentos y mecanismos que se encuentran reconocidos en derecho comparado (registro por incorporación y uso de la referencia a información en los registros por equivalencia) y por organizaciones internacionales como la FAO. Se permitiría de esta manera desentrabar el registro de nuevos productos (IAGT y formulados) en beneficio de la producción nacional y del propio ambiente (en teoría se trata de mercancías mas benéficas para el medio). De forma similar se han pronunciado los otros actores mencionados.
- **Defensoría de los Habitantes.** Esta institución ha emitido criterios en relación con la propuesta o borrador de reglamento de registro (RTCR-484, Oficio DH-CV-0537-2016) y con relación a los dos reglamentos aprobados (No. 40059 y el Decreto No. 39995, véase Oficio DH-AC-0370 del 2017). En síntesis la Defensoría considera que: no se debe permitir la información referenciada de productos ya registrados para el registro de otros plaguicidas, sin excepción sino que cada producto debe aportar la información propia completa que permita un análisis del riesgo; en la modalidad del registro por incorporación, la información completa de cada producto debe ser evaluada de previo por el SFE y los Ministerios de Salud y Ambiente, cuyo criterio debe ser vinculante; debe respetarse y aplicarse el principio precautorio de forma que no se permita el registro y la utilización de plaguicidas bajo condición de realizar una valoración posterior del producto y de los riesgos que representa; entre otros argumentos. La Contraloría General de la República ha expresado algunas inquietudes similares contenidas en el Oficio DFOE-EC-347 DFOE-AE-2010 del 13 de mayo del 2016 de los Gerentes del Area de Servicios Económicos y del Area de Servicios Ambientales y de Energía.
- **Organizaciones de la sociedad civil (ambientales y sindicales, como la Asociación Nacional de Empleados Públicos).** Especialmente la Federación Costarricense para la Conservación (FECON) ha sido sumamente crítica del proceso y contenido de los decretos aprobados.

El siguiente recuadro resume algunas de sus principales inquietudes.

Recuadro 2

Posición de FECON respecto a los nuevos decretos de agroquímicos

Con el nuevo **Decreto Ejecutivo N° 39995-MAG** se busca actualizar y mantener vigentes los registros otorgados con el Decreto Ejecutivo No. 24337-MAG-S y registrar de manera los ingredientes activos que no han sido registrados con ninguna normativa. Se mencionan las siguientes debilidades del sistema:

1. Para la actualización de los expedientes existentes (de los productos formulados) se piden requisitos sobre el fabricante, información confidencial, así como alguna información técnica. Respecto a la información técnica solicitada se indica que podrá ser aportada por el registrante mediante información referenciada que sea verificable por las autoridades de registro.
2. Los datos ambientales solicitados son escuetos, por lo cual serían insuficientes para hacer una evaluación de riesgo ambiental. Además, la norma no contempla ningún procedimiento de evaluación de los datos que se presenten, ni por parte de la Autoridad Competente que los recibirá, ni por parte del MINAE o MS, quienes ni siquiera se considera que participen en este proceso.
3. Seguidamente se indica que para los expedientes que hayan cumplido con esos requisitos y que no tengan registrado un IAGT, **la AC les otorgará el registro del IAGT** (Artículo 2). O sea, **el SFE estará otorgando registros nuevos de IAGT sin que haya una evaluación ambiental y de salud**. Por lo tanto, lo que se busca es que se presenten requisitos, los cuales no serían evaluados por ninguna de las entidades oficiales; pero aun así se procedería a efectuar, casi que automáticamente, un registro de IAGT que antes no existía.
4. “Los registros que hayan cumplido con lo dispuesto en este Decreto, tendrán una vigencia de diez años a partir de que la AC apruebe la actualización” (Artículo 6).
5. En el mismo artículo (6) se abre el espacio para hacer registro de plaguicidas por equivalencia, aunque no haya perfil de referencia ni se demuestre la equivalencia. Este mecanismo para hacer registro por equivalencia no tiene ningún sustento técnico, ni en la normativa nacional vigente, ni en las recomendaciones de la FAO.
6. Con este decreto se están incumpliendo las disposiciones de la CGR en el FOE-19, quien estableció que para renovación de registros se debía hacer la evaluación ambiental y de salud de los plaguicidas
7. El artículo 7 no solo se violenta el principio precautorio, sino que también se traslada la responsabilidad de la carga de la prueba al MINAE, al MS y al SFE: “Durante el plazo de vigencia de un registro, cuando los Ministerios competentes demuestren un riesgo inaceptable para la salud humana, el ambiente o la agricultura, el SFE restringirá o prohibirá el uso”.
8. Por último, para el trámite y publicación de este reglamento, se incumplió con el principio de transparencia, ya que se obviaron los procesos de consulta pública. Así también, no se cumplió con los procedimientos propios de un reglamento técnico, ya que el decreto no fue sometido a consideración del Órgano de Reglamentación Técnica.

Con respecto al Decreto Ejecutivo N° 40059-MAG-MINAE-S Reglamento Técnico “RTCR 484:2016 se indica:

1. Se solicita la presentación de una “declaración de pureza” para demostrar que los estudios ambientales son hechos sobre la sustancia a registrar. En ese sentido, los documentos técnicos que pueden demostrar que ambos ingredientes activos contienen lo mismo son los certificados de composición de cada una de las sustancias. Por el contrario, se desconoce con base en qué información se elabora una “*declaración de pureza para el producto utilizado en las pruebas*” y su validez desde el punto de vista técnico.
2. Se introduce una nueva modalidad de registro que se llama “Registro por incorporación” que consiste en aceptar los registros hechos en los países OCDE sin que se haga una evaluación integral para el registro en Costa Rica. Dentro de los requisitos para el registro por incorporación no se encuentra ningún documento que permita a los técnicos de los ministerios conocer “*la evaluación de los datos técnicos y científicos*” de los países de referencia. Esto significa que el registro por incorporación no será una modalidad de registro más ágil y rápida, por cuanto se tendrá que revisar la misma información y con los

- mismos procedimientos que la que se revisa con la modalidad por data completa (numeral 8.3), de manera que los funcionarios tengan certeza de que la información cumple con la exigencia de la normativa internacional y nacional.
3. Otra modalidad de registro es por medio de “equivalencia”, que según el procedimiento de la FAO consiste en comparar la composición química de un ingrediente activo ya evaluado y registrado con toda la información técnica (perfil de referencia), con aquellos que no tienen la información, si químicamente son equivalente entonces se pueden registrar porque “adoptan” la evaluación que se hizo del primero. Sin embargo, con este nuevo reglamento se pretende que aquellos IAGTs que no cuentan con información propia (los genéricos) se registren con la presentación de información referenciada y no con equivalencia, ya que estos párrafos son aplicables cuando no se cuenta con un perfil de referencia. Ya la Contraloría General de la República (CGR) en su informe FOE-AM-19/2004 señaló el incumplimiento de la normativa nacional e internacional por parte del SFE al tolerar que los registrantes presenten información de otros productos (información referenciada), sin realizar un análisis de equivalencia que compruebe si dicha información es aplicable a la nueva sustancia por registrar.
 4. En esas modalidades de registro de ingredientes activos se está limitando la participación de MINAE y MS con la intención de que éstos luego solo revisen los productos formulados que son los que se usan en el campo. Sin embargo, los productos formulados que tengan IAs registrados de esas dos formas irregulares no van a poder ser evaluados porque ya se dijo que no cuentan con la información necesaria para que los ministerios de salud y ambiente emitan un criterio sobre los riesgos por el uso de esos plaguicidas.
 5. Aunque el título del reglamento dice que es para el registro, uso y control de plaguicidas, en este reglamento no se habla de la regulación del uso ni del control de plaguicidas, que es el mayor problema que tiene Costa Rica con respecto a estos productos.

Fuente: Información suministrada por Mauricio Alvarez de FECON.

- **Ministerio de Ambiente y Energía (Dirección de Gestión de Calidad Ambiental-DIGECA).** La DIGECA quien posee las competencias dentro del Ministerio para realizar la evaluación de los agroquímicos según dispone la Ley de Conservación, Uso y Manejo de Suelos, se había pronunciado en contra de ambos decretos y presentando detalladas observaciones de carácter técnico a diversas de sus disposiciones. En conclusión respecto al Decreto No. 39995-MAG (Digeca-UEAA-008-2017 de fecha 16 de febrero del 2017) indica algunas de sus disposiciones carecen de sustento técnico y legal y por tanto la DIGECA no podrá emitir criterio que favorezca el Registro (aún y cuando no se prevé una consulta a este órgano o al MS según se explicó); algunos procedimientos y requisitos establecidos contradicen recomendaciones de la FAO y OCDE; se invierte inaceptablemente la carga de la prueba sobre eventuales riesgos por el uso de estas sustancias; se genera un riesgo ambiental, para la salud y la agricultura misma al carecerse de evaluaciones previas para el uso de los agroquímicos; y además menciona que se incumplieron principios de transparencia al no someterse a consulta pública y no se cumplió con el trámite propio de un reglamento técnico que hubiera involucrado la participación- entre otros- del MINAE. Con relación al decreto No. 40059-MAG (Digeca-UEAA-007-2017 de fecha 13 de febrero del 2017) se concluye que distintas disposiciones

del Decreto en cuestión carecen de sustento técnico y legal y por ende no se podrá emitir criterio que sea favorable al registro; su contenido esta en contra de Informes de la CGR; y se contradicen recomendaciones de la FAO y la OCDE. **No fue posible obtener la postura del Ministerio de Salud o de funcionarios técnicos del Servicio de Protección Fitosanitaria.**

Implicaciones:

Desde el punto de vista legal, técnico y ambiental, la aprobación de estos reglamentos, a juicio del ponente, tendrán una serie de potenciales implicaciones, entre ellas:

- El nuevo marco jurídico integra nuevos mecanismos para facilitar el registro y posterior uso de IAGT y productos formulados, especialmente mediante el registro por incorporación.
- No resulta completamente claro si las disposiciones del registro por referencia, limitan las exigencias de demostrar la equivalencia de los ingredientes como condición para éste.
- La participación de otros Ministerios, especialmente Salud y Ambiente es más limitada y en el caso de la actualización de registros anteriores bajo el decreto No. 39995, corresponde fundamentalmente al SFE realizar la misma, de conformidad con las condiciones allí estipuladas. En este supuesto se estarían revalidando registros de productos por 10 años sin que estos hayan sido objeto de los análisis previstos en el decreto vigente (No. 33495 del 2006).
- La Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (DIGECA) del Minae ha manifestado expresamente que debido a la redacción actual de los decretos cuestionados no podrá participar avalando el registro de los químicos agrícolas en los casos en que su intervención sea requerida.
- Aunque la redacción de algunas normas no es la mejor, una lectura integral del ordenamiento jurídico permitiría concluir que las autoridades publicas deben aplicar el principio precautorio según lo dispuesto en la normativa (Ley de Biodiversidad y numerosa jurisprudencia constitucional), a pesar del contenido de las disposiciones del reglamento No. 39995 (artículo 7).
- El proceso interno de preparación y consulta de los dos decretos aún debe ser investigado para determinar el papel de instancias técnicas del Ministerio de Salud y del Servicio de Protección Fitosanitario.

Proyecto de Ley del Recurso Hídrico expediente No. 17742

El proyecto No 17.742, Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico fue presentado a la corriente legislativa mediante el trámite de iniciativa popular, el 25 de mayo de 2010. Fue votado en primer debate el 31 de marzo de 2014 y consultado a la Sala Constitucional. La cual mediante el Voto N° 2014-012887 señaló vicios de constitucionalidad en su trámite y, por ende, para que la Asamblea Legislativa pudiera votarlo y el proyecto siguiera el proceso de formación de la ley, debían subsanarse.

Esta encontró inconstitucionales dos componentes del mismo: la reducción de las áreas de protección de cuerpos de agua -establecidas en la Ley Forestal y en la Ley de Aguas- contempladas en los artículos 29 y 30 del Proyecto de Ley y el contenido del transitorio XI.

Según el Voto (No. 12887-2014): “ Por mayoría se evacua la consulta facultativa en el sentido de que el proyecto de ley denominado "Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico", expediente legislativo número 17.742, es inconstitucional por violación al artículo 50 de la Constitución Política **por carecer de criterios técnicos o científicos que den sustento a la reducción de la superficie de las áreas de protección establecidas en la Ley Forestal N° 7575, vicio del procedimiento legislativo que es de carácter esencial y, por consiguiente, vinculante para la Asamblea Legislativa. Se declaran inconstitucionales los artículos 29, 30 y el transitorio XI**”.

En el considerando VII señala las razones de esa inconstitucionalidad en cuanto a que: *un área protegida (sic) solo se puede reducir si se hace mediante ley, si hay estudios técnicos y científicos que descarten el daño ambiental y se da una compensación del área suprimida con otra de igual tamaño*. La Sala constató que en los artículos citados del Proyecto se redujo la medida de áreas de protección –que erróneamente refiere con el nombre de áreas protegidas- sin contar con los respectivos estudios técnicos, por lo que los declaró inconstitucionales.

Sobre estos vicios, la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad, en el **informe de mayoría** del 24 de noviembre de 2014, recomendó al Plenario considerar lo dispuesto por la Sala Constitucional, y que el proyecto fuera enviado a la Comisión dictaminadora, con el fin de que se subsanen los vicios invalidantes del procedimiento legislativo y las inconstitucionalidades *“por el fondo en los artículos 29, 30 y el Transitorio XI”*. El Informe de Minoría recomendaba que el Plenario directamente procediera a realizar las modificaciones o cambios en el texto, incluyendo eliminar el Transitorio XI.

Según la información disponible en el Sistema de Información Legislativa (SIL el Plenario Legislativo aún no ha tomado ninguna determinación (a mayo del 2017). Precisamente ante esta omisión el Diputado Edgardo Araya del Frente Amplio había presentado una gestión judicial misma que fue rechazada por la Sala

Constitucional (Voto No. 8127-2016). Por fallo No. 11349-2016 resuelve declarar sin lugar una adición y aclaración a dicho Voto.

Debido a lo anterior y ante la incertidumbre respecto a la situación legal del Proyecto No. 17742, se presenta una nueva iniciativa Proyecto de Ley No. 20212 (para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico). El mismo se encuentra en la Comisión Especial de Ambiente, en el proceso de trámite de consultas y audiencias. Según indica el propio Proyecto se pretende rescatar muchos de los objetivos y lineamientos contenidos en “Ley para la gestión integrada del recurso hídrico”, tramitada bajo el expediente legislativo N° 17.742, y presentada mediante la figura de la iniciativa popular. Se le incluyen modificaciones que buscan, entre otras cosas, ajustar la normativa a lo dispuesto por la Sala Constitucional en la consulta evacuada dentro del trámite legislativo, voto N° 2014-012887. Cuenta con Informe de Servicios Técnicos (AL-DEST-INN-053-2017 de febrero del 2017).

La iniciativa tiene como objeto regular y tutelar el aprovechamiento y el uso sostenible del recurso hídrico continental, insular y marino, por considerarlo un recurso fundamental para la vida, limitado y vulnerable. Para ello pretende regular su gestión integral para garantizar el acceso universal, solidario, equilibrado y equitativo, en cantidad y calidad adecuadas y satisfacer las necesidades sociales, ambientales y económicas actuales y futuras de los habitantes, así como el desarrollo sustentable de la nación. Crea la Dirección Nacional de Aguas (DNA); las unidades de planificación del agua y las unidades hidrológicas; así como Sistema Nacional de Información Hídrica y Registro para la Gestión del Recurso Hídrico. Establece regulaciones para las áreas de protección; los cuerpos de agua; vertidos; reúso y reutilización del agua; aguas subterráneas; aprovechamiento del agua marina; Asimismo, se otorgan exoneraciones tributarias, y se prevé la creación de sociedades de usuarios. Además, se establece un régimen financiero del agua, con la creación de un canon. El texto contiene sanciones administrativas. Asimismo, se reforman una serie de leyes, y se deroga la Ley de Aguas.^{ix} El Anexo 2 presenta una comparación entre el Proyecto de Ley No. 17742, la iniciativa No. 20212 y lo dispuesto por la Sala Constitucional en el Voto 12887-2014.

Un tercer proyecto de Ley el cual estaría apoyado por sectores productivos agropecuarios No. 20386 del 31 de mayo del 2018 ha sido introducido en el orden del día de la Asamblea, el cual no cuenta aún con informe de Servicios Técnicos.

Finalmente, aunque no existe un criterio jurídico vinculante al respecto (al menos a mayo del 2017) se ha argumentado que el Proyecto No. 17742 debería ser archivado ante el vencimiento del plazo para su votación y debido a la inacción del Plenario Legislativo para referirse a lo indicado en el Informe de mayoría de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad. Se considera que existe poca viabilidad política para continuar con el procedimiento respecto este Proyecto.

Actualización de los los estudios específicos presentados en el 2016

La ponencia del 2016 se refirió a dos estudios específicos: el decreto que autorizada la co-incineración de residuos y los conflictos relacionados con la pesca (en particular el caso de la exportación de aletas de tiburón martillo y la Mesa de Diálogo del camarón y la posterior presentación del proyecto de Ley para, entre otros aspectos, posibilitar el otorgamiento y/o renovación de las correspondientes licencias para la pesca de arrastre de este recurso).

➤ El caso de la co-incineración de residuos sólidos ordinarios para generar energía.

Según se refirió en la ponencia anterior, en el 2015 se emite el Decreto No. 39136-S-MINAE "Reglamento sobre Condiciones de Operación y Control de Instalaciones para Co-incineración de Residuos Sólidos Ordinarios". Este define la co-incineración como el "tratamiento térmico de residuos con recuperación del calor producido por la combustión, incluida la incineración por oxidación de residuos, así como la pirolisis, la gasificación u otros procesos de tratamiento térmico, por ejemplo, el proceso de plasma, en la medida en las sustancias resultantes del tratamiento se incineren posteriormente". De esta manera el decreto No. 39136 desarrolla de manera extensa y detallada los requisitos y condiciones de ubicación y operación de este tipo de actividades. Posteriormente contra el decreto se ha incoado una acción de inconstitucionalidad ante la la SC (Expediente No. 16-002290-007-CO por resolución de las 13 horas y cuarenta y cinco minutos del 24 de febrero del 2016). Por Voto No. 2016-17375 del 23/11/2016, se declaró sin lugar la acción permitiéndose por ende continuarse si se cumplen los múltiples requisitos previstos en esta normativa- con los proyectos de co-incineración de residuos. Por otra parte, la Secretaría Técnica Ambiental Nacional (SETENA) aprobó por Acuerdo de la Comisión Plenaria No. 1843-2016 de octubre del 2016 las Guías y Procedimientos para la elaboración, presentación y revisión de Estudios de Impacto Ambiental para este tipo de proyectos. Por ende, será legalmente posible continuar con los procedimientos autorizatorios para utilizar estas técnicas ante las diferentes autoridades administrativas. Debe indicarse que en la Asamblea Legislativa existe un proyecto de Ley para prohibir la generación térmica de residuos en trámite ante la Comisión de Asuntos Ambientales (No. 19573).

➤ Conflictos relacionados con la pesca y la aplicación de la normativa relacionada

Con respecto al caso de la exportación de aletas de tiburón martillo (almacenadas luego de la separación de las mismas del cuerpo del tiburón y que han sido objeto de una solicitud de permiso CITES para su exportación), en noviembre del 2016 el Consejo de Autoridades Científicas CITES nombró a una Comisión no Permanente de Expertos para generar recomendaciones sobre el DENP para el Tiburón Martillo. El Consejo de Autoridades Científicas CITES en marzo del 2017 emitió por mayoría un DENP negativo, de manera que no resultaría factible la exportación varias toneladas de aletas que se encuentran almacenadas. Posteriormente, por medio del decreto No. 40379

publicado en La Gaceta del 4 de mayo del 2017 se estipula que el INCOPESCA se convertirá en la Autoridad Científica CITES para especies marinas de interés pesquero y acuícola y el Ministerio de Agricultura y Ganadería en Autoridad Administrativa para esos mismos propósitos (artículos 3 y 4 del citado instrumento). De esta forma se dejaría el criterio científico y la decisión de emitir los respectivos permisos y certificados, por ejemplo, de exportación, a estos dos órganos y no al Consejo de Autoridades Científicas ni al SINAC/MINAE, modificándose en lo consecuente el decreto No. 39489-MINAE publicado en febrero del 2016.

En relación con el Proyecto de Ley para el Desarrollo y Aprovechamiento Sostenible del Camarón en Costa Rica, No. 19838, el mismo continúa en la Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa y en período de recibir audiencias. Restan (marzo 2017) unas 5 de éstas, incluyendo asociaciones de pescadores artesanales, UCR-CIMAR, UNA, y expertos en temas de pesca. El proyecto tiene más de 300 mociones en contra presentadas por diferentes diputados. El Informe del Departamento de Servicios Técnicos (AL-DEST-IJU-078-2016) consideró que el Proyecto no se adecua a lo dispuesto por el Voto de la Sala Constitucional No.2013-10540.

Uso de los decretos en materia ambiental: implicaciones para la gobernanza ambiental

Esta sección de la ponencia pretende realizar una primera aproximación al uso del decreto ejecutivo como mecanismo para la gobernanza ambiental. Como premisa metodológica debe precisarse que el análisis de parte de la cuantificación y clasificación empleada por Ramírez Alonso en su ponencia preparada para el Vigésimo Segundo Informe del Estado de La Nación, denominada “Uso del Decreto Ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica”, de julio del 2016. Se ha tomado como punto de partida las clasificaciones, categorías (administrativas, procedimentales y sustantivas) y cuantificaciones que emplea el autor citado con el propósito de determinar la relevancia del decreto ejecutivo en materia de gobernanza ambiental. Asimismo, es importante enfatizar que la base de datos corresponde a los dos primeros años de las administraciones del 1990 a la fecha y no incluye los dos finales de cada una de éstas ni- para el supuesto ambiental- se incorporan las leyes aprobadas en los citados períodos.

Con relación al uso del decreto se pueden extraer los siguientes datos según la información disponible y entregada al ponente:

Cuadro 3
Número y tipología de decretos por administración

Administración	Administrativa	Procedimentales	Sustantivo	Total general
Calderón Fournier	29	0	65	94
PRIMER AÑO				40
SEGUNDO AÑO				54
Figueres Olsen	65	1	80	146

PRIMER AÑO				61
SEGUNDO AÑO				85
Rodriguez Echeverria	27	02	59	88
PRIMER AÑO				56
SEGUNDO AÑO				32
Pacheco de la Espriella	13	1	43	57
PRIMER AÑO				33
SEGUNDO AÑO				24
Arias Sánchez	54	1	26	81
PRIMER AÑO				53
SEGUNDO AÑO				28
Chinchilla Miranda	18	0	30	48
PRIMER AÑO				32
SEGUNDO AÑO				16
Solís Rivera	9	0	39	48
PRIMER AÑO				27
SEGUNDO AÑO				21
(vacías)				
(vacías)				
Total general	215	5	342	562

Algunas conclusiones generales al respecto son las siguientes:

- a) No es sencillo atribuir la utilización del decreto ejecutivo como una forma de generar disposiciones ambientales, resolver conflictos o mejorar la gobernanza ambiental a una situación específica o a las dificultades para poder aprobar leyes formales en la Asamblea Legislativa (diferenciando en el análisis los períodos presidenciales del llamado “bipartidismo” o del “multipartidismo”).
- b) El decreto (en sentido amplio incluyendo reglamentos de diferente naturaleza) ha sido empleado con bastante frecuencia en las distintas administraciones. Si bien existen muchas de estas normas de naturaleza organizativa o internas, se destaca su uso para regular aspectos sustantivos que se relacionan con trámites, permisos, modalidades de gestión y gobernanza de recursos naturales, entre otros. Se han utilizado ampliamente para brindar detalles operativos para la adecuada implementación de leyes e inclusive de convenios internacionales.
- c) Debido a la existencia de múltiple legislación de carácter general no es complejo poder encontrar leyes formales o convenios internacionales que sirvan de fundamento para la emisión de decretos específicos que vienen a llenar lagunas o desarrollar disposiciones abstractas que se encuentra en este tipo de normativa. De esta manera, el decreto (incluidos reglamentos) es una figura que presenta gran flexibilidad para regular aspectos ambientales, basados en

muchos casos en normativa más general que otorga la base habilitante para su emisión.

- d) Las razones que conllevan un uso del decreto especialmente de aquellos de naturaleza sustantiva son variados y multifactoriales y pueden deberse al surgimiento de conflictos ambientales que se considera pueden ser atendidos por esta vía; legislación que requiere reglamentación; políticas o estrategias que demandan una acción de esta índole por parte del Poder Ejecutivo; mandatos o disposiciones judiciales o administrativas (en este supuesto especialmente de la Contraloría General de la República); obligaciones dimanantes de convenios internacionales (de distinta naturaleza); voluntad política de los tomadores de decisiones para abordar problemas utilizando esta técnica; mayores demandas de la sociedad por promulgar actos ejecutivos para hacer frente a problemáticas socioambientales, entre otros.
- e) La disminución en la aprobación legislativa de los últimos años (esto no se ha podido comparar con períodos anteriores debido a que la base de datos no integra esta información segregada para tópicos ambientales, excepto en el lapso 2010- 2016 por referencia a ponencias anteriores del autor), no ha generado automáticamente un incremento considerable en la cantidad de decretos, es decir su uso no parece estar necesariamente asociado con el déficit legislativo.
- f) Debido a las limitaciones de esta figura para regular derechos fundamentales, es evidente que se requiere de una mayor actividad legislativa en áreas en las cuales el decreto no puede -jurídicamente hablando- suplir los vacíos normativos ocasionados por la ausencia de actos legislativos formales o solucionar conflictos ambientales. Este continúa siendo un reto a pesar de la flexibilidad del uso de este instrumento para atender problemas ambientales y sociales de la más diversa índole.

Capacidades de regulación de instituciones de interés

El análisis de las capacidades de regulación del Estado es compleja y requeriría un estudio exhaustivo de cada una de los entes y órganos del mismo con competencias ambientales. No obstante, existen algunos elementos que permiten contar con una aproximación inicial respecto a lo que ha ocurrido en el año 2016, con énfasis (por razones de espacio, tiempo e información disponible) en el Ministerio de Ambiente y Energía y en otras entidades relevantes en términos de fiscalización y control. Se pueden de esta manera conocer: a) la forma como la información relativa a las denuncias ambientales, su trámite, solución y seguimiento se compila, sistematiza y presenta; y, b) los principales recursos naturales y bienes ambientales objeto de denuncias ante las distintas instancias gubernamentales.

a) Resultados de Informes de Fiscalización de la Contraloría General^x

Los Informes de Fiscalización de la Contraloría General de la República emitidos en el 2016 estudiados demuestran como la CGR en atención a lo dispuesto en su Ley Orgánica y en la Ley de Control Interno, entre otras, continua jugando un papel

importante como fiscalizador de la actuación de la administración activa (quien posee la competencia técnica en estos temas) en adecuada aplicación de la legislación ambiental y en el seguimiento de prácticas adecuadas en la planificación y la gestión administrativa. Los Informes del 2016 identifican áreas de mejora en esta materia por parte de las distintas entidades públicas.

Así de esta manera en el año 2016 la Contraloría ha puntualizado carencias en la gestión de la institucionalidad ambiental. La cantidad de informes sustantivos preparados es un poco mayor a la del 2015 y algunos de ellos se enfocan en temáticas de relevancia para la gestión ambiental. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes: sobre el servicio de tratamiento de desechos líquidos domésticos mediante el Proyecto de Alcantarillado Sanitario de la GAM; sobre el cumplimiento de la Meta del Plan Nacional de Desarrollo relativa a mejorar la gestión participativa en la protección, manejo y control de los ecosistemas marinos y costeros; sobre la razonabilidad en la aplicación de las políticas y normativa forestal; sobre el procedimiento de otorgamiento de concesiones de explotación de recursos minerales no metálicos; sobre la asignación de fuentes de energía para la generación eléctrica; entre otras. A juicio del ponente en este período los Informes han enfatizado más en la necesidad de realizar cambios y mejorar importantes en los procesos de planificación, gestión y rendición de cuentas más que en incumplimientos a la legislación ambiental sustantiva, lo cual ha sido puntualizado mayoritariamente en Informes de años anteriores.

Cuadro 4 Informes de Fiscalización de la CGR. 2016

Fecha	Nro. de Informe	Institución	Asunto y Disposiciones
05/01/2016	DFOE-AE-IF-02-2016	Acueductos y Alcantarillados	Informe de la Auditoría de carácter especial acerca de la sostenibilidad del servicio de tratamiento de los desechos líquidos domésticos mediante el componente de alcantarillado sanitario del Proyecto de Mejoramiento Ambiental del GAM. Dispone: a las autoridades del AyA elaborar e implementar un programa para : el levantamiento físico y geoespacial de los terrenos que asientan la red; un estudio registral de esos terrenos, la delimitación topográfica de cada área afectada, avalúo de terrenos, trámite de permisos e inscripción en el Registro Nacional de derechos de acceso y servidumbres, entre otros.

01/03/2016	DFOE-AE-IF-03-2016	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).	<p>Informe de la Auditoría de carácter especial acerca de las Estrategias de Gestión de los Recursos de Cooperación en el SINAC.</p> <p>Dispone: a las autoridades del SINAC a resolver sobre la Estrategia de Mercadeo y Comunicación recibida como parte de la cooperación, se establezca un mecanismo de control que asegure la participación de las unidades técnicas en la especificación de los productos y su recepción, se determine la ubicación de ciertos bienes donados y no localizados y se establezcan medidas para asegurar el correcto registro y control de esos bienes, entre otros.</p>
			<p>Auditoría de carácter especial acerca de la calidad y seguridad de los datos que sustentan los sistemas para el mantenimiento de la red nacional de estaciones meteorológicas y el sistema satelital.</p> <p>Dispone: a las autoridades del Instituto elaborar y resolver acerca de la aprobación del plan estratégico institucional, plan estratégico de tecnologías de información, plan de continuidad de tecnologías de información y emitir políticas y procedimientos de seguridad de la información, entre otros.</p>
17/06/2016	DFOE-AE-IF-04-2016	Instituto Meteorológico Nacional	
			<p>Informe sobre las situaciones significativas identificadas en la auditoría financiera de partidas presupuestarias del MINAE en el ejercicio económico del 2015.</p> <p>Dispone: continuar con las gestiones ante la Procuraduría para recuperar 23 millones, establecer e implementar un procedimiento que describa las actividades a realizar para el registro y cálculo de las anualidades del personal, entre otros.</p>
11/07/2016	DFOE-AE-IF-07-2016	Ministerio de Ambiente y Energía	

13/07/2016	DFOE-AE-IF-09-2016	Ministerio de Ambiente, Dirección de Geología y Minas.	<p>Informe de la auditoría operativa acerca de la eficiencia y eficacia de la Dirección de Geología y Minas en el otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos minerales no metálicos.</p> <p>Dispone: al Ministro y la Directora de Geología y Minas reestructurar e emitir el proceso para otorgar concesiones de explotación minera no metálica, así como elaborar una reforma al Reglamento del Código de Minería que permita la mejora del proceso. También establecer criterios de priorización de seguimiento a las concesiones y la emisión de un informe anual sobre la explotación minera en el país.</p>
------------	--------------------	--	---

19/09/2016	DFOE-AE-IF-11	Ministerio de Ambiente y Servicio Nacional de Guardacostas	<p>Informe de auditoría de carácter especial acerca del avance en el cumplimiento de la Meta del Plan Nacional de Desarrollo relativa a la mejorar la gestión participativa en la protección, manejo, control y vigilancia de los ecosistemas marinos y costeros.</p> <p>Dispone: Al Viceministerio de Agua, Mares, Costas y Humedales y al Director del Servicio Nacional de Guardacostas para que establezcan e implementen las acciones, plazos y responsables que permitan el cumplimiento de la Meta 1-6-11 del PND y estimar la línea base de cobertura de las acciones.</p>
------------	---------------	--	---

23/12/2016	DFOE-AE-IF-15-2016	Ministro Rector, ICE y ARESEP	<p>Informe de la auditoría operativa acerca de la eficiencia y eficacia en la asignación de fuentes de energía para la generación eléctrica.</p> <p>Dispone: al Ministro Rector establecer y aplicar directrices para asegurar que los proyectos de generación eléctrica propuestos por el ICE, distribuidoras eléctricas y cooperativas se sometan a un análisis que garantice la cartera óptima de proyectos; al Presidente Ejecutivo del ICE analizar las variables para estimar el consumo eléctrico y ajustar lo correspondiente; y al Regulador General de ARESEP resolver acerca de la metodología para el cobro de servicios de respaldo energético y regulación de frecuencia.</p>
23/12/2016	DFOE-AE-IF-2016	Acueductos y Alcantarillados	<p>Informe de la auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad del proceso tarifario efectuado por el AyA.</p> <p>Dispone: a la Presidenta del AyA que establezca y comunique las actividades, insumos, controles y resultados del proceso tarifario que ejecuta. Asimismo a la ARESEP emitir la metodología tarifaria aplicable al servicio de acueductos y alcantarillados que detalle la base conceptual de los componentes y los métodos de cálculo.</p>
08/08/2016	DFOE-AE-IF-10-2016	Ministerio de Ambiente y Energía (SINAC/FONAFIFO)	<p>Informe de la auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad en la aplicación de políticas y normativa atinente a los recursos forestales.</p> <p>Dispone: al Ministro Rector ajustar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 de forma que las metas se orienten a resultados, se priorice y establezca la cantidad de objetivos y metas que es viable obtener, se establezcan las</p>

responsabilidades de los actores y establecer e implementar un mecanismo de seguimiento al Plan con una métrica de fácil comprensión. Además, instruir al SINAC y al FONAFIFO para que utilicen como insumo en sus procesos de planificación operativa al Plan y establecer un enlace visible en la página web del SINAC para facilitar el acceso a los requisitos para solicitar la aprobación de Planes de Manejo Forestal.

Fuente: elaboración propia con fundamento en la base de datos de la Contraloría.

b) Información sobre el trámite de denuncias ambientales y fiscalización en el Ministerio de Ambiente y Energía

A continuación, se presentan algunas conclusiones relevantes en materia de control y fiscalización ambiental durante el 2016 del SINAC, Contralor Ambiental y el Tribunal Ambiental Administrativo.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Con respecto al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) este constituye uno de los principales órganos del MINAE con potestades de fiscalización, cuyos funcionarios poseen autoridad de policía en virtud de las leyes forestal, de vida silvestre, de parques nacionales y el propio reglamento interno del MINAE.

De conformidad con el SEMEC (Informe Anual de Estadísticas del SINAC correspondiente al 2016) la siguiente información es relevante para el accionar fiscalizador del SINAC:

- Se verifica una leve disminución de las denuncias o quejas ciudadanas respecto al 2015 pasando de 4.172 en dicho año a 3.600 en el 2016.
- Las quejas formuladas se distribuyen de manera homogénea entre el GAM y las zonas fuera de este.

- Según se observa en el cuadro siguiente, la gran mayoría de las quejas atendidas se vinculan con la materia forestal (2447), vida silvestre (779) y aguas (133). Desafortunadamente, las categorías generales no permiten ilustrar cuáles son los tipos más frecuentes de éstas (tala, invasión de área de protección, caza o pesca ilegal, tenencia de vida silvestre, etc).
- Respecto del total de quejas incoadas por los habitantes, se interpusieron una cantidad bastante menor de denuncias, por ejemplo, 854 (80%) forestales; 126 (12%) por vida silvestre; (95), entre otros. Es decir, del número total de quejas las que resultan en denuncias que el propio Sistema interpone es mucho más bajo (aproximadamente un 30% forestal y un 15 % en vida silvestre)
- Respecto a las acciones de prevención contra las infracciones ambientales, el siguiente cuadro demuestra el tipo de actividades relacionadas con control y protección (se incluyen no solo aquellas vinculadas con denuncias y operativos, sino otro tipo como control de fuego, etc) expresadas en horas hombre.
- Finalmente, se presentan datos sobre los decomisos, entregas voluntarias y hallazgos (dentro y fuera de ASP), los cuales arrojan que los decomisos van en franca disminución y la entrega voluntaria se incrementa lo cual se considera “señal inequívoca de una bioalfabetización nacional”.

Cuadro 5
Número de quejas atendidas

Ley que se alega infringida	No. de quejas atendidas
Forestal	2447
Vida Silvestre	779
Aguas	133
Minería	57
Otros	48
Biodiversidad	32
Orgánica del Ambiente	32
Pesca	30
Zona Marítimo-Terrestre	29
Parques Nacionales	8
Convención Ramsar	5
Armas y Explosivos	2

Cuadro 6
Horas hombre en actividades de control y protección

Actividades	Horas Hombre
Quejas y denuncias	10731
Control Forestal	13504
Inspecciones solicitadas por otras instituciones	90
Patrullajes y operativos	121815
Control de Vida Silvestre	11262
Otras actividades	5323

Supervisión de estudios de impacto ambiental	23
Control de fuego	12218

Es importante anotar que al igual que años anteriores la información disponible no ha permitido extraer conclusiones sobre los resultados de las denuncias, es decir en qué casos se ha procedido a tomar medidas administrativas contra los infractores y cuál ha sido el resultado final de las denuncias (en qué grado han permitido detener o revertir la afectación de un recurso natural). Tampoco existe información respecto al seguimiento aquellos casos presentados ante el Ministerio Público lo que impide conocer si efectivamente las mismas obtuvieron un resultado positivo y en caso contrario, las razones por las cuales ello no ocurrió.

Contralor Ambiental (CA)

Respecto a la figura del Contralor Ambiental uno de los aspectos más relevantes radica en el funcionamiento a partir de abril del 2013 del Sistema Integrado de Atención de Denuncias Ambientales (SITADA). De esta manera, se permite ingresar de manera electrónica y dar seguimiento a denuncias ambientales (véase la minae.go.cr) y mejorar la recopilación de información estadística sobre los tipos de infracciones denunciadas, localización, etc. Especialmente debe rescatarse que posibilita la presentación por medios electrónicos de denuncias y pruebas y que genera un trámite de las mismas facilitado por tecnologías de la información.

Según la información existente para el año 2016, se ingresaron al Sistema 2075 denuncias, número muy similar a las 2069 denuncias del 2015. La mayor cantidad de estas por medio del teléfono 1.192 (41, 6%) y de la web con (23,1%).

Respecto a denuncias más frecuentes se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 7
Denuncias recibidas por el SITADA, según recurso afectado. 2016

Infracción	Porcentaje
Forestal	43,6
Biodiversidad	16,9
Recurso hídrico	15,7
Explotación minera	7,14
Suelos	3,62
Contaminación del aire	3,33
Contaminación por residuos sólidos	2,51
Combustibles derivados del petróleo	2,46
Pesca Continental	1,21
Viabilidad ambiental	1,11
Contaminación sónica	0,82

Pesca Marítima	0,58
Pago por Servicio Ambiental	0,05
Otras	0,92

Fuente: Informe de Labores del Contralor Ambiental, 2016.

De la clasificación general anterior se presenta un desglose que incluye los principales aspectos denunciados estos son: tala (35,4); animal silvestre en cautiverio (6,56); aprovechamiento ilegal del agua (3,47); obras no autorizadas en cauce (3,09); extracción de materiales en cauce de dominio público (3,04); movimiento de tierra (2,94); cacería (2, 41); animal silvestre fuera de su hábitat (2, 36); humo (2,27); contaminación por residuos 2, 07); invasión de áreas de protección de cuerpos de agua (2,07); extracción de materiales de tajo (1,83); uso de materiales explosivos (1.74), comercio de animales silvestres (1,54) e incendio (1,45).

Se indica que del total de denuncias se atendió el 91,5% y se cerraron el 68,8%.

Se remitieron 132 ante el Ministerio Público, 23 al Tribunal Ambiental, 41 al Registro Minero y 1 a la Comisión Plenaria de la SETENA.

En términos generales la cantidad y tipología de las infracciones son muy similares al año 2015 con pocas variables significativas. Por el desglose de las denuncias recibidas es posible colegir que se trata de situaciones fácilmente fiscalizables por ciudadanos u organizaciones comunales y por ende el Sistema parece permitir a estos un acceso sencillo a un mecanismo o plataforma para poder ingresar las respectivas quejas sobre actividades que por algún motivo se presumen como potencialmente ilegales o dañinas al ambiente y los recursos naturales.

Como en el caso del SINAC, la información disponible no permite extraer conclusiones sobre los resultados de las denuncias, es decir en qué casos se ha procedido a tomar medidas administrativas contra los infractores y cuál ha sido el resultado final de las éstas (en qué grado han permitido detener o revertir la afectación de un recurso natural). Tampoco se ha podido identificar un mecanismo para dar seguimiento a lo resuelto u ordenado por las autoridades respectivas.

Tribunal Ambiental Administrativo (TAA)

A diferencia de otros órganos del propio MINAE (con la excepción posiblemente del Contralor Ambiental) la función básica del Tribunal Ambiental consiste en recibir y tramitar denuncias por violación a la legislación ambiental y en caso de ser procedente imponer las correspondientes medidas administrativas, indemnizaciones y más recientemente multas a tenor de lo dispuesto en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

El Tribunal constituye además un órgano al cual se remiten por parte de otras autoridades administrativas, denuncias ambientales para su respectivo trámite.

Respecto a los expedientes abiertos se reporta una ligera alza con relación al 2015 (247 ante 206) así como un aumento importante en los actos finales del Tribunal. No obstante, a no se ha recibido información respecto al tipo de acto final.

Cuadro 8
Actos finales emitidos por el TAA

Año	Denuncias interpuestas ^{a/}	Denuncias activas ^{b/}	Actos finales ^{c/}
2010	549	445	91
2011	469	398	60
2012	439	392	59
2013	380	356	105
2014	370	335	143
2015	206	201	154
2016	247	N/D para el citado año	200

a/ Denuncias interpuestas: infracciones a la normativa ambiental puestas en conocimiento del Tribunal, para la apertura de un expediente administrativo

b/ Denuncias activas: expedientes que aún se encuentran en investigación.

Se presenta la siguiente información respecto a la tipología de las infracciones ambientales:

Cuadro 9
Infracciones Ambientales alegadas ante el Tribunal. 2016

Infraccion	2016
Afectación a Humedales	17
Aprovechamiento de árboles en áreas provistas de bosque sin contar con el permiso de la AFE	19
Vertido de Aguas Residuales	18
Afectación cuerpo de agua por derrame, fuga.	5
Cambio de Uso del Suelo con base en el artículo 19 de la Ley 7575, que establece que solo se permite cambiar un 10% el área efectiva de bosque de previo a obtener el permiso del AFE	17
Corta y/o aprovechamiento de árboles en terrenos desprovistos de bosque sin permiso de la AFE	23
Afectación de áreas de protección	34
Corta y /o de árboles en áreas de protección	28
Construcción de infraestructura temporal o permanente en áreas de protección	29
Movimientos de tierra en áreas de protección	13
Invasión a la Zona Marítimo Terrestre	3
Extracción de Materiales en cuerpo de agua	5
Emisiones atmosféricas de fuentes puntuales que utilizan combustibles fósiles o biomásicos	7
Mal Manejo de Residuos Sólidos	9

Movimientos de tierra cuando supere lo establecido para la obtención de la Viabilidad Ambiental (fuera de área de protección)	17
Iniciar obras sin contar con la respectiva viabilidad ambiental emitida por SETENA	18
Pesca Ilegal	2
Desviación/entubamiento de cuerpo de agua	8

Nota: Una denuncia puede tener más de una infracción.

Si bien es cierto la tipología empleada para describir las infracciones ha variado, en general la tendencia del año 2015 y otros se mantiene respecto a las principales causas que se tramitan en el TAA. Como se observa estas se concentran en temas forestales (aprovechamiento sin permisos, corta o afectación de áreas de protección de los cuerpos de agua), humedales, vertidos u otros impactos en cuerpos de agua, movimientos de tierra y falta de viabilidad ambiental.

Se observa que la denuncia se concentra en temas forestales (incluyendo áreas de protección de cuerpos de agua), humedales y en menor grado mal manejo de residuos sólidos, aguas residuales.

En términos del personal, se mantiene un recurso humano similar al del año 2015. Se cuenta actualmente con unos 18 funcionarios (7 abogados), la unidad técnica cuenta con tres profesionales, dos biólogos y un forestal, 3 jueces titulares y sus respectivos suplentes y el área administrativa de apoyo de 5 personas. Además, se había integrado una economista, pero facilitada por otro órgano la cual ha dejado de formar parte del TAA desde abril del 2017. El presupuesto solicitado fue de 815 millones y el aprobado de 793 millones.

En la ponencia correspondiente al período del 2014 y 2015 -ante el cambio de integración del Tribunal- se comunicó que se estaba en proceso de implementar una serie de mejoras entre ellas: establecer criterios de admisibilidad; conformar una Unidad de Valoración del Daño Ambiental; mejorar la coordinación con otras entidades involucradas en control ambiental; revisar y mejorar aspectos relacionados con el procedimiento actual; fortalecer el seguimiento y fiscalización de los asuntos fallados (y en general el cumplimiento de sus resoluciones). No obstante, se ha considerado improcedente desarrollar criterios de admisibilidad ante las competencias otorgadas por Ley al Tribunal ni constituir una Unidad de Daño dentro del órgano.

Al respecto (en el 2015) se habían emprendido algunas acciones, tales como: disponer que los abogados tramitadores durante la primer semana de cada mes se dediquen a expedientes circulantes antiguos; **ordenar la realización de audiencias aún sin contar con la valoración económica del daño y tomar en caso apropiado las medidas del artículo 99 de la Ley Orgánica del Ambiente con el propósito de evitar atrasos en la resolución de las denuncias**; mediante reforma al reglamento de procedimientos del Tribunal (artículo 10) conseguir que los aspectos que no sean de fondo sean firmados únicamente por el Juez Tramitador; mejorar las notificaciones de

las segundas intimaciones para el cumplimiento; revisar casos archivados para efectos de seguimiento del cumplimiento de los mismos.

Asimismo, se ha implementado un procedimiento de notificación por correo electrónico y por medio de Correos de Costa Rica. No obstante, el apoyo de la Corte Suprema de Justicia para la adquisición (donación) de equipo para grabar las audiencias en video aún no se ha concretado, de forma éstas únicamente son conservadas mediante sistemas de audio. Se encuentra en marcha un proceso de expediente digitalizado (para las partes) y en el caso de los asuntos que tienen acto final estos se han encuentran digitalizados para ser entregados a los interesados. Sin embargo, esta información no es accesible por medio de la página web.

Se estima que se cuenta con un circulante aproximado de 3247 expedientes.

Ministerio Público: información sobre delitos ambientales

Respecto a los delitos ambientales no se cuenta con la información correspondiente al 2016. Respecto a los tres primeros meses del 2017, las causas ingresadas a la Fiscalía Especializada en Ambiental (San José) se presentan de seguido. Estas se limitan a los casos que por su complejidad atiende dicha Fiscalía del aproximado de 2000 que son tramitadas para año por el Ministerio Público en su totalidad.

Cuadro 10
Causas ingresadas. 2017

Cantidad	Delito
1	POR ESTRAGO
1	USURPACIÓN DE AGUAS
3	INVASIÓN EN ÁREA DE PROTECCIÓN
1	CONSTRUCCIÓN DE CAMINO EN BOSQUE
1	TRANSPORTE DE PRODUCTOS FORESTALES SUSTRADOS
1	TRASIEGO ILEGAL DE PRODUCTOS DE FAUNA SILVESTRE
1	EXPLOTACIÓN ILEGAL DE MATERIALES EN PARQUE NACIONAL ART 139
1	PESCA CON ARTES PROHIBIDAS
2	PESCA ILEGAL EN AGUAS CONTINENTALES
1	APROVECHAMIENTO ILEGAL EN ÁREA DE PROTECCIÓN
1	DRENAJE, RELLENO, SECADO O ELIMINACIÓN DE HUMEDALES
3	ADQUISICIÓN O PROCESAMIENTO EN ÁREA DE PROTECCIÓN
1	ATÍPICO
7	INFRACCIÓN A LA LEY FORESTAL
1	ADMINISTRACIÓN FRAUDULENTO
2	APROVECHAMIENTO DE PRODUCTOS FORESTALES EN PROPIEDAD PRIVADA ART 61.
2	SUSTRACCIÓN DE PRODUCTOS FORESTALES EN PROPIEDAD PRIVADA
3	USURPACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO
TOTAL DE CAUSAS INGRESADAS: 33	

Recomendaciones

- Al igual que en la ponencia anterior se constata que la mayoría de las denuncias ambientales ante los órganos de control administrativo claramente se concentran en temas forestales (comprendidas las invasiones a las áreas de protección de los cuerpos de agua), humedales, contaminación y sobreexplotación del recurso hídrico e inadecuada gestión de los residuos sólidos. A nivel constitucional, por el contrario, la mayoría de los alegatos de violación al derecho a un ambiente sano que son conocidos por la Sala se refieren a temas de la agenda café (contaminación del agua, aire, por residuos, sónica, impactos negativos de obras y proyectos, etc). Respecto a este último aspecto, la potencial tendencia de la Sala para rechazar amparos (excepto en situaciones muy calificadas) por motivos ambientales puede conllevar una dificultad adicional para el acceso a la justicia, dado que, ante tal decisión, restaría al ciudadano acudir a la jurisdicción ordinaria con los consecuentes costos y complejidad asociados. Futuras ponencias podrían valorar cuántos de los casos que la Sala considera deben ser conocidos por los tribunales contenciosos finalmente son llevados ante dicha instancia y en cuántas ocasiones de desiste de continuar con el proceso.
- Debido a la importancia del cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional sería pertinente valorar el dedicar una ponencia exclusivamente a este tema que incluya un análisis de los sistemas actuales de seguimiento elaborados por la propia Sala, una cuantificación de los casos utilizando una metodología que permita una adecuada comparación, estudios puntuales detallados de algunas situaciones particulares que ilustren las fortalezas y debilidades actuales con relación al seguimiento de lo resuelto por la Sala Constitucional.
- Se reitera- como se había observado en ponencias anteriores, la información con que cuentan algunas instancias estatales relativa a la fiscalización ambiental no resulta adecuada para poder evaluar si efectivamente las acciones de esta naturaleza han producido resultados positivos en la realidad. Datos de cantidades de denuncias trasladadas a otros órganos del Estado o de casos fallados sin brindar más detalles, no permiten conocer finalmente cuál ha sido el grado de efectividad de las respuestas, es decir si la afectación a los bienes ambientales ha cesado y se ha reparado el daño causado. Se requiere contar con otros sistemas de reporte de las labores desarrolladas que faculte extraer conclusiones sustantivas sobre la forma como se fiscaliza y de allí se puedan tomar acciones correctivas cuando proceda. Por ejemplo, las estadísticas de infracciones del SINAC reportan cantidad de quejas que se consideran improcedentes legalmente y las denuncias interpuestas ante el Ministerio Público pero no se posible posteriormente conocer cuál ha sido el resultado final de la misma. De allí la importancia de profundizar en las labores del Ministerio Público respecto a los delitos ambientales, mucho más allá de la elaboración de estadísticas por tipos de delitos.

- La creciente emisión de cantidad importante de nueva legislación es una constante desde hace varios años y con ello se incrementan las obligaciones de la administración activa para realizar actividades de control preventivo (vía autorizaciones y permisos administrativos) y de fiscalización, sin que- en general- se hayan aumentado presupuestos y personal, al menos de algunos de los órganos de control que se han incorporado en este documento. Aunque se han podido realizar algunos estudios específicos respecto a ciertos órganos del gobierno, aún se requiere un enfoque más comprensivo y detallado para poder medir la eficacia y eficiencia en la aplicación efectiva de las disposiciones jurídicas que son creadas año con año.

REFERENCIAS Y PERSONAS CONSULTADAS

Por su naturaleza de esta ponencia la mayoría de los documentos de referencia consisten en leyes, decretos, resoluciones administrativas, sentencias de la Sala Constitucional y otros tribunales, informes de fiscalización y dictámenes de órganos diversos, los cuales se encuentran citados en la misma. Se incluyen los sitios web donde los mismos pueden ser localizados y algunas fuentes adicionales utilizadas durante la elaboración del documento.

Sistema Nacional de Legislación Vigente www.sinalevi.go.cr
Procuraduría General de la República www.pgr.go.cr
Contraloría General de la República www.cgr.go.cr
Sala Constitucional www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional
Poder Judicial www.poder-judicial.go.cr
Ministerio de Ambiente y Energía www.minae.go.cr
Asamblea Legislativa de Costa Rica www.asamblea.go.cr
Sistema Nacional de Áreas de Conservación www.sinac.go.cr
Contraloría Ambiental: www.minae.go.cr

Personas consultadas

Licda. Lyana Alvarado consultora legal ambiental
Msc. Monserrat Gómez, Abogada del TAA
Licda. Claudia Arroyo, Asesora Asamblea Legislativa
Msc. León González, Asesor Asamblea Legislativa
Msc Rafael Sánchez, Asesor Asamblea Legislativa
Msc. Sonia Villegas Sala Constitucional
Msc. Jorge Jiménez, consultor y profesor de derecho ambiental UCR
Msc Shirley Soto, Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental
Msc. Mariana Blanco, Asesora de Marviva
Msc. Mauricio Alvarez, FECON
Msc. Mario Peña, consultor y profesor derecho ambiental UCR

Notas

ⁱ Es posible también considerar como parte de las capacidades regulatorias el procedimiento de otorgamiento de licencias o permisos ambientales que mediante el adecuado control del cumplimiento de los requisitos legales respectivos permite actuar de forma preventiva para evitar incumplimientos legales y regular los impactos de las iniciativas productivas o domésticas. Sin embargo, esta ponencia se enfocará en los otros aspectos de la fiscalización que se enumeran en el texto.

ⁱⁱ Otros decretos de interés fueron publicados después de marzo, pero no se mencionan en la ponencia.

ⁱⁱⁱ Información generada por el ponente mediante la revisión y análisis de la base de datos de la SC en materia ambiental correspondiente al 2016.

^{iv} Otros decretos de interés fueron publicados después de marzo, pero no se mencionan en la ponencia.

^v Información generada por el ponente mediante la revisión y análisis de la base de datos de la SC en materia ambiental correspondiente al 2016.

^{vi} Lo anterior se ilustra claramente con la Nota al Voto 1163-2017- pero que se encuentra repetido en numerosos fallos del 2016- relacionado con el Acueducto de Ocotál que se transcribe a continuación: “7. En línea con lo anterior, sostengo que esta Sala debe abstenerse de conocer los reclamos que se le presenten por supuesta infracción al artículo 50 de la Constitución Política para dejar en manos de la justicia administrativa y la jurisdicción contenciosa administrativa su conocimiento. Lo anterior se deja afirmado con carácter general, sin perjuicio de reconocer la existencia de casos particulares o grupos de casos que, según mi criterio, si resultarían aún mejor tutelados por esta Sala y por tanto deben ser conocidos y resueltos por ella.- Dentro de tales grupos de casos, y sin que esta enunciación pueda considerarse como una lista cerrada y definitiva, puedo señalar que la Sala debe reservarse el conocimiento de situaciones como por ejemplo los reclamos por infracciones ambientales que además pongan en riesgo directo la salud de las personas, o el acceso o calidad del agua; los casos de violaciones groseras y directas al ambiente y en los cuales se constate una palmaria ausencia de la protección por parte de las autoridades estatales, siempre y cuando además la naturaleza del reclamo permita ser abordado mediante el instrumento del amparo como instituto procesal sumario y especial, ya que estimo que tampoco se debe “ordinar” el amparo para abordar, aún en estos casos citados, temas que rebasen la capacidad de ser atendidos adecuadamente en el mismo.”

^{vii} En general el sistema de la Sala brinda seguimiento a los fallos siempre que exista una orden clara dirigida a una persona individualizada y en caso de que se haya establecido un plazo o condición para su cumplimiento este haya vencido o se haya verificada el acontecimiento pendiente.

^{viii} La Procuraduría parecía sostener una tesis diferente en la OJ-92-2004 al no aceptar el registro por equivalencia o registro abreviado. Concluye al respecto sobre este tema: “1.- Una persona, física o jurídica, puede consentir mediante una autorización expresa a que otra accese la información de apoyo que sirvió de fundamento para la inscripción de un determinado producto (plaguicida) en el Registro que para los efectos lleva el Servicio Fitosanitario del Estado. 2.- La consulta puede abarcar tanto la información de “carácter público” como la confidencial o “no divulgada” (Ley 7975 de 4 de enero del 2000 y Ley 7475-P de 20 de diciembre de 1994, Anexo 1C: Acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual). 3.- Se requiere que la autorización sea clara y expresa, en virtud de la responsabilidad que para el Estado conlleva el autorizar el acceso a información cuya divulgación, por expresa disposición del ordenamiento jurídico, está restringida. 4.- La información que el titular autorizó acceder del Registro no puede ser aportada por el autorizado con fines registrales, ya que el procedimiento de inscripción de un producto determinado, además de ser concreto y de efectos propios, exige la presentación de todos y cada uno de los requisitos que se establecen en la normativa vigente, salvo que también por norma expresa, se excepcione al registrante de la presentación de los mismos”

^{ix} Informe de Servicios Técnicos citado.

^x Todos disponibles en la web de la Contraloría General www.cgr.go.cr