



VIGESIMOSEGUNDO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe final “Normativa ambiental y capacidades regulatorias del Estado”

*Investigador:
Jorge Cabrera*



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

INTRODUCCIÓN

Esta ponencia describe y analiza la normativa y las capacidades de regulación y fiscalización del Estado en materia ambiental durante el 2015 y e inicios del 2016 (hasta marzo) y compara los avances (o retrocesos) identificados con relación al período anterior en áreas críticas de interés.

Adicionalmente, se profundizará el análisis de las capacidades –técnicas, financieras, de recursos humanos e investigación- con que cuentan las instituciones para cumplir con las funciones establecidas por la legislación ambiental. Para ello se han seleccionado como casos de estudio a la Secretaria Técnica Nacional Ambiental (Setena) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae).

También se estudiarán la evolución en la institucionalidad ambiental en los últimos diez años a nivel nacional.

Se analizarán las implicaciones en términos legales de la adopción del decreto 13936-S-Minae, relativo a la regulación de la co-incineración de residuos sólidos ordinarios; la resolución R-Sinac-DE-014, referente a la autorización para la exportación de aletas de tiburón martillo y los eventos que lo han precedido; y la presentación a finales del año anterior a la Asamblea Legislativa 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").

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

¹ 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.

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.

Esta investigación realiza un breve recuento y valoración sobre la principal legislación ambiental emitida en el 2015 y el primer trimestre del 2016, incluyendo una breve descripción de su tipología (no obstante, esta clasificación será incluida en el Informe Final). 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 del 2015 (especialmente la Ley de Gestión Integral del Recurso Hídrico y las reformas a la Ley de Bienestar Animal). Se presentan votos de interés de la Sala Constitucional en el período de estudio. Se estudian los asuntos ambientales sometidos a la Sala Constitucional y el nivel de cumplimiento de sus sentencias en el 2015 y como estudio de caso se presenta al Instituto de Acueductos y Alcantarillados.

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 se incorporan los datos obtenidos respecto a las infracciones denunciadas por Ley infringida.

HECHOS RELEVANTES Y HALLAZGOS DE LA INVESTIGACION

Se emite una cantidad importante de normativa ambiental y se encuentran pendientes de aprobación proyectos de ley de relevancia. En el año 2015 y hasta marzo del 2016 -al igual que en períodos anteriores- se aprobaron nuevas normas ambientales (especialmente decretos y resoluciones, pero pocas leyes formales). De esta manera se continúa con el incremento de la legislación ambiental vigente en el país (la cual normalmente resulta asociada con procesos de fiscalización). Igualmente, debe destacarse- en cuanto respuesta a un conflicto ambiental importante- la emisión de la Ley sobre el Régimen Especial de Ostional (Ley No. 9348, Régimen Jurídico Especial para el Refugio de Vida Silvestre Ostional, creado por Ley N° 6919, Ley de Conservación de la Fauna Silvestre, publicada en el Alcance Digital N° 31 a La Gaceta de 02 de marzo de 2016). Asimismo, la ratificación del Protocolo Relativo a la Contaminación por Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y Desarrollo de la Región del Gran Caribe (Ley No 9316) y la adhesión al Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector Destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y no Reglamentada y sus Anexos (Ley No. 9321)².

Se puede concluir como un hallazgo de la investigación que en la Asamblea Legislativa la normativa aprobada en el 2015 (con excepción de las leyes relacionadas con la regularización de Ostional y los dos convenios internacionales mencionados) no ha respondido a los desafíos que enfrenta el país en materia ambiental. Continúa sin mayor avance el Proyecto de Ley de Gestión Integral del Recurso Hídrico (el cual ha sido incluido por grupos sindicales y otros actores como una de las iniciativas a las que se oponen y no fue convocado por el Poder Ejecutivo en las pasadas sesiones extraordinarias) y las reformas a la Ley de Bienestar Animal- aprobada en Comisión- enfrentan dificultades derivadas de la existencia de mociones de reiteración (unas 40) y ocupa la posición 73 en la agenda legislativa.

Otros proyectos ambientales tampoco han obtenido el aval legislativo (Ley 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, entre otros). Continúan sin ser aprobadas todas las normas necesarias para la regularización de la ocupación de áreas bajo regímenes especiales (a la luz del vencimiento de la Ley de Moratoria No. 9073 del 2012 en octubre del 2014, a saber el Proyecto de Ley de Régimen Especial dentro de las ASP No. 19017 y el relativo a la Zona Fronteriza No. 19018).

En total existen aproximadamente unos 30 proyectos de ley en el orden del día de la Comisión de Ambientales de la Asamblea con un diverso grado de trámite (a diciembre del 2015); otros se encuentran en curso ante otras Comisiones (agropecuarias, municipal). Se han presentado avances en Comisión Ambiental en la discusión del Protocolo de Nagoya (reseñado en ponencia anterior) que aún continúa generando una oposición del sector ambiental y en el proyecto de fortalecimiento del INCOFER que contiene aspectos ambientales de interés (el mismo fue votado en primer debate a

² Otros Convenios como el de delimitación marítima entre Costa Rica y Ecuador (Ley No. 9320) fueron aprobados en el período de análisis.

finales de las sesiones extraordinarias y en la consulta facultativa a la Sala Constitucional ésta no encontró roces con la Carta Magna).

A nivel de decretos se emitieron múltiples de ellos (ver sección respectiva de la ponencia), entre los cuales cabe destacar: gobernanza de áreas silvestres protegidas; co-incineración; manejo de recursos acuáticos; salvaguardas ambientales para los ríos Savegre y Pacuare; reformas al Comité de Autoridades Científicas CITES; reglamentos relacionados con la contaminación por ruidos, incluyendo la resultante de vehículos; acuerdos de INCOPECA sobre la vedas; normativa para facilitar la trazabilidad de especies y productos y derivados incluidos en la Convención CITES; sanciones administrativas por acceso ilegal a los recursos genéticos y bioquímicos; el decreto para facilitar la aprobación de planes reguladores (incoada acción de inconstitucionalidad en su contra); sobre manejo y disposición final de lodos y biosólidos; sobre generación distribuida para autoconsumo; reformas al reglamento de agua potable; la oficialización de las políticas de biodiversidad, plan energético, plan de acción de cambio climático y estrategia de ganadería baja en emisiones; la creación de la Comisión Nacional de Seguimiento de las acciones en materia de actividad piñera; nuevos reglamentos de rellenos sanitarios y de permisos de funcionamiento del Ministerio de Salud; entre otros.

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. Debe enfatizarse que varias de las normas aprobadas responden a algunos de los temas que han sido conflictivos en años anteriores en materia de pesca, conservación de tiburones y la incineración de residuos para la producción de energía.

Como ocurrió con la normativa aprobada en el período anterior (2014) algunas de estas normas, como por ejemplo las relativas a la co-incineración y la simplificación del proceso de aprobación de planes reguladores han sido cuestionadas ante la Sala Constitucional.

En el período en cuestión la SC falló algunos temas de interés (Ver Anexo I con el resumen de los Votos más importantes), especialmente son relevantes: se ordena la protección de nacientes en el Asentamiento León Víctor Rojas de Palmira; se reitera la falta de transgresión al artículo 50 por la construcción y futura operación de las terminal de contenedores de Moín (APM Terminals); se ordena detener un proyecto residencial ante la ausencia de estudios hidrológicos exigidos por SENARA; se obliga al Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura a ejecutar las acciones que estén dentro del ámbito de su competencia para que dentro del plazo de doce meses se determinen las especies de organismos marinos y de acuicultura que podrán explotarse comercialmente; se condena por insuficiente coordinación institucional para solucionar problema de estancamiento de aguas y malos olores; se requiere contar con un plan de mitigación de ruidos al Estadio Nacional debidamente aprobado por las autoridades administrativas; se suspende construcción de áreas deportivas hasta que se cuente con una evaluación de impacto ambiental; se requiere cumplir con órdenes sanitarias para evitar la contaminación sónica; se rechaza alegación renovación de licencias de pesca de camarón con técnicas de arrastre estando pendiente la acción de inconstitucionalidad; se manda cumplir órdenes

sanitarias para resolver el problema de basura en el Río Virilla; se rechaza reclamo contra la corta de árboles no nativos (ciprés autorizada por el artículo 28 de la Ley Forestal); se cumplir disposiciones sanitarias para garantizar el suministro de agua potable; se dispone la obligación municipal de adoptar de manera inmediata las acciones para asegurar la recolección efectiva y programada de la basura; se indica el deber de acatar órdenes sanitarias del Ministerio de Salud y la obligación de éste de no revocarlas injustificadamente; se condena por no realizar las acciones operativas necesarias para una ordenada visitación turística al Refugio de Vida Silvestre de Ostional y la ejecución de un plan de control preventivo para situaciones futuras; se rechazan amparos por la instalación de torres de telecomunicaciones en las cuales se alega no existieron consultas ciudadanas por constituir aspectos de legalidad; se conmina a tomar las medidas necesarias para atender los inconvenientes ambientales derivados de la acumulación de chatarra y vehículos en un predio; se dispone cumplir con disposiciones sanitarias del Ministerio de Salud relacionadas con un relleno sanitario; se anula la inclusión en un decreto de emergencia de un Proyecto por carecer de los estudios ambientales,; entre otras. Con respecto a las acciones de inconstitucionalidad se debe indicar que en el período de estudio se ha declarado sin lugar la incoada contra la Ley de Marinas y Atracaderos Turísticos No. 7744 , en la cual se alegada no se protegía adecuadamente a los humedales y las áreas silvestres protegidas y no se contemplaba la evaluación de impacto ambiental; se deniega la inconstitucionalidad de las sanciones del artículo 150 de la Ley de Pesca y Acuicultura; se declara sin lugar la posible contradicción con el derecho de la Constitución del Reglamento sobre Emisión de Contaminantes Atmosféricos por supuesta violación del principio de objetivación y disminución en las exigencias ambientales; se deniega la alegada inconstitucionalidad de la moratoria a las actividades de transformación térmica de residuos (decreto No. 38500, posteriormente derogada y permitida por el decreto 39136); y finalmente se rechaza por el fondo la posible inconstitucionalidad del reglamento que autoriza las quemas agrícolas controladas.

En materia de jurisprudencia constitucional se **consolida** 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 2015 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 y la Dirección de Aguas) y el A y A. En menor medida se han iniciado estos procesos contra el Ministerio de Agricultura, el MOPT, SENARA; el INCOPECA, el INCOFER y otras entidades estatales. Se trata de una tendencia similar a la analizada para el período del 2014.

Respecto a las tipologías la situación es prácticamente igual al año 2014 (véase la sección respectiva de esta ponencia ilustrada con gráficos). Los reclamos predominantes se concentran en la contaminación del aire (olores) y en particular la sónica; la contaminación hídrica, el mal manejo de las aguas pluviales, residuales y negras; el inadecuado manejo de los residuos sólidos, incluyendo chatarras; obras y actividades realizadas sin contar con los permisos y viabilidades requeridas; incumplimiento o revocatoria injustificada de órdenes sanitarias; otorgamiento (o

renovación) en contravención del artículo 50 de licencias y permisos diversos (pesca, y otros); instalación de torres de telecomunicaciones y ausencia de consulta públicas. Asimismo, al igual que se reportó en la ponencia del 2015, se nota una disminución en los amparos que tratan de temas forestales y humedales (corta de árboles e invasión de zonas de protección). De manera consistente con lo expresado para ponencias anteriores los casos que son presentados a la Sala Constitucional se enfocan en contaminación.

Disminución en el número de casos del Tribunal Ambiental Administrativo. El número de expedientes nuevos ante el Tribunal Ambiental se ha reducido a 206 (de los 370 del año anterior). Para el 2015 se emitieron 154 actos finales y se mantienen activos 251 expedientes, lo que indica que únicamente 4 denuncias presentadas en el año 2015 fueron efectivamente resueltas durante el mismo. En términos de recursos humanos, financieros y tecnológicos la situación permanece parecida al 2014 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. Durante el año 2015 e inicios del 2016 la Contraloría mediante diversos informes de fiscalización ha puntualizado nuevamente carencias en la gestión de la institucionalidad ambiental aunque en un número menor al 2014 (destacan sin embargo los Informes sobre el SENARA, el sector agropecuario y el cambio climático, el Proyecto BID-Turismo y el tratamiento de aguas residuales especiales).

En materia de control y fiscalización puede destacarse la firma del Convenio de Marco para la Creación de la Comisión Interinstitucional de Seguridad Ambiental, entre el Poder Judicial, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Seguridad el día 24 de febrero del 2016. Su objetivo es promover la coordinación entre los entes nacionales e internacionales para el fortalecimiento de la aplicación y el cumplimiento de las normas que regulan la materia ambiental en el ordenamiento costarricense (artículo 1). El Comité tendrá como funciones elaborar y ejecutar un programa de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental (artículo 3). Se conforma un Grupo Director integrado por la Fiscalía Agraria y Ambiental, el Organismo de Investigación Judicial, el Viceministerio de Ambiente y el Ministerio de Seguridad (artículo 4). Se sientan las bases de la cooperación y coordinación interinstitucional incluyendo la periodicidad de las reuniones del Grupo Director y las funciones del Grupo de Investigación y los Puntos Focales de Apoyo creados por el Convenio.

Se acentúan conflictos relacionados con la implementación de normativa relacionada con la conservación de los recursos marinos, incluida la propuesta de ley del camarón. Según se explica en la ponencia adicionalmente al conflicto por los permisos CITES de exportación aletas de tiburón martillo, se han generado otras controversias importantes especialmente derivadas de la presentación de un proyecto (expediente No. 19.838) " Ley para el Desarrollo y Aprovechamiento Sostenible del Camarón" en la cual se visualizan diferentes posiciones de los actores (Ministerio de

Ambiente y Energía, INCOPECA, organizaciones de pescadores artesanales; ONG's, entidades que lideraron el proceso de diálogo y centros de investigación).

Con respecto a la coincineración de residuos sólidos ordinarios, la derogatoria del decreto de moratoria a la misma (No. 38500 cuya constitucionalidad fue validada por la sentencia No. 6059-2015) y la promulgación de un nuevo decreto (No. 39136) que permite la misma (sobre el cual existe una acción de inconstitucionalidad debidamente admitida para su estudio, expediente No. 16-002290-0007-CO del 24 de febrero del 2016), constituye posiblemente el otro conflicto ambiental importante, debidamente judicializado del 2015. La ponencia presenta las implicaciones legales del mismo, los contenidos de la acción de inconstitucionalidad y las distintas posturas existentes.

Sentencia Condenatoria por el homicidio del ambientalista Jairo Mora. El Tribunal Penal de Limón (sentencia del 29 de marzo del 2016) en juicio de reenvío ordenado por el Tribunal de Apelaciones de la absolutorio ordenada en sentencia del 2015 (comentada en la ponencia anterior) condena a los imputados a 25 años de prisión por el homicidio del ambientalista Jairo Mora (otros 10 años fueron impuestos por otros delitos). El fallo confirma que la muerte se debió a los conflictos existentes entre Mora y los condenados por las labores del primero en defensa de las tortugas.

I. LEGISLACION 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.

1. 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. Por tal motivo, el análisis de la normas pendiente de aprobación resulta oportuno de cara a comprender las capacidades regulatorias del Estado.

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 2015 y parte del 2016 y se realiza una breve valoración de sus implicaciones en términos de regulación de actividades productivas y domésticas.

Abril 2016

Decreto 39534-MAG, Designación de comisionados oficiales permanentes ante la Comisión Interamericana Del Atún Tropical (CIAT).

INCOPECA, Acuerdo 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 camaronesa de arrastre en una zona específica. Se permite la pesca turística y deportiva. Publicada en La Gaceta de 19 de abril de 2016.

Decreto 39482-MAG, Declárese de interés público la Estrategia para la Ganadería Baja en Carbono en Costa Rica 2015-2034. Publicado en La Gaceta de 28 de abril de 2016.

Marzo 2016

Decreto No. 39519, Reconocimiento de los Modelos de Gobernanza de las Áreas Silvestres Protegidas, publicado en La Gaceta del 17 de marzo del 2016.

Decreto No. 39552, Reglamento que regula el procedimiento para otorgar el Premio Guayacán, publicado en La Gaceta del 11 de marzo del 2016.

Decreto Ejecutivo No. 39490, Establece Procedimientos de verificación in situ de los Especímenes CITES, sus productos y derivados que son comercializados a

través de los puntos de entrada y salida del país, publicado en el Alcance Digital N° 37 a La Gaceta del 9 de marzo del 2016.

Decreto No. 39479, Deroga Decreto Ejecutivo No. 30883 Declara Refugio de Vida Silvestre Privado Boracayan, publicado en el Alcance Digital N° 31 a La Gaceta del 2 de marzo del 2016.

Decreto No. 39341 Reglamento para la aplicación de sanciones administrativas en materia de acceso no autorizado a los elementos y recursos genéticos y bioquímicos de la biodiversidad, publicado en La Gaceta del 16 de marzo del 2016.

Decreto No. 39502 - MP. Norma de Planes de Preparativos y Respuesta ante Emergencias para Centros Laborales o de Ocupación Pública. Requisitos. Publicado en La Gaceta No. 48 del 09 de marzo de 2016

CNE-NA-INTE-DN-01. Norma De Planes De Preparativos Y Respuesta Ante Emergencias Para Centros Laborales O De Ocupación Pública. Requisitos. Publicado en La Gaceta No. 48 del 09 de marzo de 2016

Resolución 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). Publicada en La Gaceta de 02 de marzo de 2016.

Ley 9348, Régimen Jurídico Especial para el Refugio de Vida Silvestre Ostional, creado por Ley N° 6919, Ley de Conservación de la Fauna Silvestre. Publicada en el Alcance Digital N° 31 a La Gaceta de 02 de marzo de 2016.

Decreto 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. Publicado en el Alcance Digital N° 34 a La Gaceta de 04 de marzo de 2016.

Decreto 39503-MAG, Adiciona 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. Publicado en el Alcance Digital N° 34 a La Gaceta de 04 de marzo de 2016.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Política de Organización y Fortalecimiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Publicada en el Alcance Digital N° 38 a La Gaceta de 09 de marzo de 2016.

Decreto N° 39485-MINAE, Nombramiento del representante suplente del Sistema Nacional de Áreas de Conservación ante la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad. Publicado en el Alcance Digital N° 38 a La Gaceta de 09 de marzo de 2016.

Decreto 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 (Ley No 9321). Publicado en La Gaceta de 11 de marzo de 2016.

INCOPECA, Acuerdo AJDIP/483-2015, Regulación de establecer el retiro de la flota pesquera semi-industrial camaronesa para realizar faenas de pesca. Publicado en La Gaceta de 15 de marzo de 2016.

Febrero 2016

Decreto No. 39486, Declara de Conveniencia Nacional el Proyecto Línea de Transmisión, publicada en La Gaceta del 29 de febrero del 2016.

Decreto No. 39505, Reforma al Reglamento de Uso Público del Parque Nacional Manuel Antonio, publicado en La Gaceta del 29 de febrero del 2016.

Decreto No. 39489, Regulación de la Autoridad Administrativa CITES, publicado en La Gaceta del 23 de febrero del 2016.

Decreto No. 39411 Reglamento para el Aprovechamiento Racional de los Recursos Acuáticos Aprobados en los Planes de Manejo de los Humedales, publicado en La Gaceta del 23 de febrero del 2016.

Decreto No. 39407 Declaratoria de interés público del Proyecto “Sistema de Control de Inundaciones en el Área de Limoncito”, publicado en La Gaceta del 2 de febrero del 2016.

Decreto No. 39412 Reglamento de Uso Público del Parque Nacional Volcán Tenorio y la Zona Protectora Tenorio, publicado en La Gaceta del 15 de febrero del 2016.

Decreto No. 39472-S: Reglamento General Para Autorizaciones Y Permisos Sanitarios de Funcionamiento Otorgados por el Ministerio De Salud, Publicado en La Gaceta No. 26 del 08 de febrero del 2016

Decreto No. 39410 Nombra Miembro de la CONAGEBIO, publicado en La Gaceta del 23 de febrero del 2016.

Decreto No. 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. Publicado en La Gaceta de 10 de febrero de 2016.

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.

Decreto No. 39466-S, Prohibición del uso, comercialización y fabricación de los globos luminosos que van ascendiendo al aire “Globos del Deseo”. Publicado en La Gaceta de 15 de febrero de 2016.

Resolución R-SINAC-CONAC-04-2016, Resumen Ejecutivo del Plan General de Manejo Zona Protectora Cerros de Escazú. Publicado en La Gaceta de 23 de febrero de 2016.

Decreto No. 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. Publicado en La Gaceta de 26 de febrero de 2016.

ICOPECA, AJDIP/043-2016, Aprueba la veda para la pesca semi-industrial del recurso de sardina bolichera. Publicada en el Alcance Digital No. 28 a La Gaceta de 29 de febrero de 2016.

Enero 2016

Decreto No. 39428- S: “Reglamento para el Control de la Contaminación por Ruido” Publicado en La Gaceta No. 19 del 29 de enero de 2016

Decreto No. 39408- MTSS. Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional. Publicado en La Gaceta No. 19 del 28 de enero de 2016

Decreto No. 39436 Reforma el Reglamento de la actividad minera artesanal, publicado en La Gaceta del 13 de enero del 2016.

Resolución ACLA-P-D-598-2015. Procedimiento para el sistema de reservaciones al Parque Nacional Chirripó, publicado en La Gaceta de 27 de enero de 2016.

Decreto No. 39437-MINAE, Política Sectorial para los precios de gas licuado de petróleo, bunker, asfalto y emulsión asfáltica, publicado en La Gaceta del 13 de enero del 2016.

Diciembre 2015

Decreto No. 39349, Creación del Comité de Hidrología y Meteorología, publicado en La Gaceta del 18 de diciembre del 2015.

Decreto No. 39316-S Reglamento para el Manejo y Disposición Final de Lodos y Biosólidos Publicado en La Gaceta No. 234 del 02 de diciembre de 2015

Noviembre 2015

Decreto No. 39263, Declara de interés público y conveniencia nacional el Proyecto de Mejoras al Acueducto de Nicoya, publicado en La Gaceta del 17 de noviembre del 2015.

Decreto No. 39283-MOPT Reforma Reglamento para el control de ruido emitido por el escape de vehículos automotores. Publicado en La Gaceta No. 230 del 26 de noviembre de 2015

Octubre 2015

Decreto No. 39220, Reglamento de generación distribuida para autoconsumo con fuentes renovables modelo de contratación medición neta sencilla, publicado en La Gaceta del 8 de octubre del 2015.

Decreto No. 39219, Aprobación del Plan Nacional de Energía 2015-2030, publicado en La Gaceta del 15 de octubre del 2015.

Decreto No. 39199, Salvaguarda Ambiental para el cauce principal de los Ríos Pacuare y Savegre, publicado en La Gaceta del 1 de octubre del 2015.

Decreto No. 39197 Declara de Conveniencia Nacional e interés público el Proyecto denominado “Ampliación de la Ruta No. 3”, publicado en La Gaceta del 8 de octubre del 2015.

Decreto Ejecutivo No. 39161 Reforma al decreto de Creación del Programa Nacional de Humedales, publicado en La Gaceta del 1 de octubre del 2015.

Decreto No. 39200-S Reglamento para el Control de Contaminación por Ruido. Publicado en La Gaceta No. 197 del 10 de octubre de 2015 (Este reglamento fue **derogado** por el Decreto No. 39428-S del 29 de enero de 2016)

Setiembre 2015

Decreto No. 39136 Reglamento sobre condiciones de operación y control de emisiones de instalaciones para co-incineración de residuos sólidos ordinarios, publicado en La Gaceta del 11 de setiembre del 2015.

Decreto No. 39145 Declara de Interés Público el Programa Integral de Abastecimiento de Agua en Guanacaste (PIAAG), publicado en La Gaceta del 22 de setiembre del 2015.

Decreto No. 39118 Oficializa la Política Nacional de Biodiversidad, publicado en La Gaceta del 11 del setiembre del 2015.

Decreto No. 39099 Oficialización de los Lineamientos para la presentación de gestiones dentro del mercado de carbono doméstico y su acceso digital, publicado en La Gaceta del 10 de setiembre del 2015.

Decreto No. 39114, Oficializa el Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, publicado en La Gaceta del 10 de setiembre del 2015.

Decreto No. 39204, Declara de Conveniencia Nacional e interés público el proyecto denominado “Sustitución de Puentes Menores en Ruta Nacional No. 733” publicado en La Gaceta del 30 de setiembre del 2015.

Decreto No. 39093 Reforma decreto que declara el Refugio Nacional de Vida Silvestre CIPANCI, publicado en La Gaceta del 9 de setiembre del 2015.

Decreto No. 39147-MTSS. Reglamento para la prevención y protección de las personas trabajadoras expuestas a estrés térmico por calor. Publicado en La Gaceta No. 182 del 18 de setiembre de 2015

Decreto No. 38924-S. Reglamento para la calidad del Agua Potable. Publicado en La Gaceta No. 170 del 01 de setiembre 2015

Agosto 2015

Decreto No. 39084 Reforma al Reglamento del Colegio de Biólogos, publicado en La Gaceta del 20 de agosto del 2015.

Decreto No, 39064 Nombra Miembro de la CONAGEBIO, publicado en La Gaceta del 5 de agosto del 2015.

Decreto No, 39075 Nombra Miembro de la CONAGEBIO, publicado en La Gaceta del 20 de agosto del 2015.

Julio 2015

Decreto No. 39060, Declara de Conveniencia Nacional el Proyecto Hidroeléctrico El Ángel (ampliación), publicado en La Gaceta del 14 de julio del 2015.

Decreto No. 39048, Reforma al Reglamento de Uso Público del Parque Nacional Manuel Antonio, publicado en La Gaceta del 21 de julio del 2015.

Decreto No, 39014 Nombra Miembro de la CONAGEBIO, publicado en La Gaceta del 7 de julio del 2015.

Decreto No. 39083 Pago por Servicios Ambientales del 2015, publicado en La Gaceta del 24 de julio del 2015.

Junio 2015

Declara de Conveniencia Nacional el Proyecto Eólico Vientos del Mar, publicado en La Gaceta del 8 de junio del 2015.

Declara de Conveniencia Nacional el Proyecto Eólico Altamira, publicado en La Gaceta del 8 de junio del 2015.

Declara de Conveniencia Nacional el Proyecto Eólico Campos Azules, publicado en La Gaceta del 9 de junio del 2015.

Declara de Conveniencia Nacional el Proyecto Eólico Vientos de la Perla, publicado en La Gaceta del 8 de junio del 2015.

Mayo 2015:

Emisión del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, “Alberto Cañas Escalante”. Decreto Ejecutivo N° 38996-PLAN de 22 de mayo de 2015.

Elaboración, aprobación y modificación del Plan Nacional de Desarrollo. Decreto Ejecutivo N° 39021-PLAN de 28 de mayo de 2015.

Abril 2015:

Decreto Ejecutivo No. 38937. Reglamento para el control de ruido emitido por el escape de vehículos automotores. Publicado en La Gaceta No. 78 del 23 de abril de 2015

Reglamento para el trámite de los permisos y control del aprovechamiento maderable, en terrenos de uso agropecuario, sin bosque y situaciones especiales en Costa Rica y Oficialización del “Sistema de Información para el control del

Aprovechamiento Forestal” (SICAF). Decreto Ejecutivo N° 38863-MINAE de 07 de abril de 2015.

Deróguese el Reglamento para la Regulación de las Concesiones de Servicios no Esenciales en las Áreas Silvestres Protegidas Administradas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación Decreto Ejecutivo N° 32357-MINAE del 25 de agosto del 2004. Decreto Ejecutivo N° 38897-MINAE de 16 de abril de 2015.

Criterios ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la Administración Pública. Decreto Ejecutivo N° 38933-S de 16 de abril de 2015.

Reglamento para la prestación de los servicios de A y A. R 2015-15 de 22 de abril de 2015.

Reglamento para el Control del Ruido emitido por el Escape de Vehículos Automotores. Decreto Ejecutivo N° 38937-MOPT de 23 de abril de 2015.

Reglamento sobre Rellenos Sanitarios (Deroga Decreto Ejecutivo N° 27378-S del 9 de octubre de 1998, “Reglamento sobre Rellenos Sanitarios” y sus reformas). Decreto Ejecutivo N° 38928-S de 30 de abril de 2015.

Marzo 2015:

Entrega al Museo Nacional de Costa Rica de la Colección Biológica Ex Situ custodiadas por el INBIO, su información asociada y declaratoria de interés público nacional y cultural de las Colecciones Biológicas Ex Situ que custodia el Museo Nacional. **Decreto Ejecutivo No. 38882-MCJ-MINAE-MAG-MICITT de 27 de marzo de 2015.**

Prohibición del registro, importación, exportación, fabricación, formulación, almacenamiento, distribución, transporte, reempaque, reenvase, manipulación, venta, mezcla y uso de ingredientes activos grado técnico y plaguicidas sintéticos formulados que contengan el ingrediente activo Alachlor. Decreto Ejecutivo N° 38677-MAG-S-MINAE-MTSS de 04 de marzo de 2015.

Oficialización y resumen ejecutivo de la Estrategia de Cooperación Institucional (SINAC) y su Plan de Acción (ECI). R-SINAC-CONAC-001-2015 de 09 de marzo de 2015.

Reforma al artículo 10 del Decreto Ejecutivo N° 34136-MINAET del 20 de junio del 2007, Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental Administrativo. Decreto Ejecutivo N° 38795-MINAE de 10 de marzo de 2015.

Deróguese el Decreto N° 26635 del 18 de diciembre de 1997, denominado Traslada a Instituto Meteorológico Nacional del MINAE el Departamento de Aguas. Decreto Ejecutivo N° 38502-MINAE de 19 de marzo de 2015.

Prohibición del registro, importación, exportación, fabricación, formulación, almacenamiento, distribución, transporte, reempaque, reenvase, manipulación, venta, mezcla y uso de ingredientes activos grado técnico y plaguicidas sintéticos formulados que contengan el ingrediente activo Endosulfán y derogatoria del Decreto Ejecutivo N° 34782-S-MAG-MTSS-MINAE. Decreto Ejecutivo N° 38834-MAG-S-MINAE-MTSS de 30 de marzo de 2015.

Febrero 2015:

Acuerdo de comanejo en Cahuita, Acuerdo N° 26-2014-MINAE publicado en La Gaceta el 3 de febrero del 2015.

Reglamento Municipal para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en el Cantón de Escazú, Sesión ordinaria No.246-2015. Municipalidad de Escazú, del 18 de febrero de 2015

Reglamento para Agilizar las Acciones de Revisión y Aprobación de Planes Reguladores Locales y Costeros, Decreto No.38782-MINAE-MAG-MIVAH-MIDEPLAN, del 2 de febrero de 2015

Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.62.11 Plaguicidas Botánicos de Uso Agrícola. Requisitos para el Registro, Decreto No.38817-COMEX-MEIC-MAG, Del 25 de febrero de 2015

Directriz para regular las pruebas de vacunación aviar con vacuna viva contra Salmonella gallinarum en aves ponedoras comerciales de granjas afectadas con Tifosis aviar, Directriz SENASA-DG-D009-2014, Del 4 de febrero de 2015

Establecimiento de Tallas de Primera Madurez para la Captura y Comercialización de Elasmobranquios (Tiburones y Rayas) en Costa Rica, Decreto No.38027- MAG Del 5 de febrero de 2015. Ver si es el cuestionado.

Modificación al Decreto Ejecutivo N° 38351-MINAE del 25 de marzo de 2014 que Declara de Conveniencia Nacional el Proyecto Hidroeléctrico Los Negros II. Decreto Ejecutivo N° 38809-MINAE de 02 de febrero de 2015

Declaratoria de Conveniencia Nacional e interés público el proyecto de obra pública denominado “Rehabilitación del Puente sobre el Río Sarapiquí”, decreto No, 39327.

Declaratoria de conveniencia nacional del Proyecto ST Jacó y línea de transmisión asociada del ICE. Decreto Ejecutivo N° 38810-MINAE de 02 de febrero de 2015

Reforma integral de la Ley N.º 7495, Ley de Expropiaciones, de 3 de mayo de 1995, y sus reformas. Ley N° 9286 de 04 de febrero de 2015.

Derogatoria del Decreto Ejecutivo N° 35583-MINAET publicado en La Gaceta N° 239 del 09 de diciembre del 2009 denominado Reglamento del Consejo Regional del Área de Conservación La Amistad Pacífico. Decreto Ejecutivo N° 38794-MINAE de 09 de febrero de 2015.

Declara de interés público y nacional la Carrera Anual, Ecológica, Cultural e Internacional, Campo Traviesa al Cerro Chirripó. Decreto Ejecutivo N° 38875-MINAE de 26 de febrero de 2015.

Enero 2015:

Modificación del artículo 2 del decreto ejecutivo No. 25721- MINAE: “Reglamento a la ley forestal” del 17 de octubre de 1996, Decreto No. 38769- MINAE Del 26 de enero de 2015

Prórroga del Estado de Emergencia Fitosanitaria Nacional por la presencia de las plagas *Diaspis Boisduvalii* y *Pseudococcus elisae*, Decreto No.38823-MAG, Del 14 de enero de 2015

Reglamento manejo discriminado de los residuos sólidos del cantón de La Cruz, Municipalidad de La Cruz, Del 14 de enero de 2015

Decreto No. 38791 Nombra miembro de la CONAGEBIO, publicado en La Gaceta del 29 de enero del 2015.

Decreto No. 38792 Nombra miembro de la CONAGEBIO, publicado en La Gaceta del 29 de enero del 2015.

Decreto No. 38793, Nombra miembro de la CONAGEBIO, publicado en La Gaceta del 29 de enero del 2015.

Decreto No. 39790, Nombra miembro de la CONAGEBIO, publicado en La Gaceta del 29 de enero del 2015.

Valoración general de la legislación emitida.

En el año 2015 y hasta marzo del 2016 -al igual que en períodos anteriores- se aprobaron nuevas normas ambientales (especialmente decretos y resoluciones, pero pocas leyes formales). De esta manera se continua con el incremento de la legislación ambiental vigente en el país (mucha de la cual resulta asociada con procesos de fiscalización). Igualmente, debe destacarse- en cuanto respuesta a un conflicto ambiental importante- la emisión de la Ley sobre el Régimen Especial de Ostional (Ley No. 9348 publicada en el Alcance Digital N° 31 a La Gaceta de 02 de marzo de 2016). Asimismo, la ratificación del Protocolo Relativo a la Contaminación por Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y Desarrollo de la Región del Gran Caribe (Ley No 9316) y la adhesión al Acuerdo sobre Medidas del

Estado Rector Destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y no Reglamentada y sus Anexos (Ley No. 9321)³.

Se puede concluir que en la Asamblea Legislativa la normativa aprobada en el 2015 (con excepción de las leyes relacionadas con la regularización de Ostional y los dos convenios internacionales mencionados) no ha respondido a los desafíos que enfrenta el país en materia ambiental. Continúa sin mayor avance el Proyecto de Ley de Gestión Integral del Recurso Hídrico (el cual ha sido incluido por grupos sindicales y otros actores como una de las iniciativas a las que se oponen y no fue convocado por el Poder Ejecutivo en las pasadas sesiones extraordinarias), Las reformas a la Ley de Bienestar Animal No. 7451 de 1994 y al Código Penal (expediente No. 18298)- aprobada en Comisión y en el anterior período de sesiones extraordinarias a ser votada en el plenario- enfrentan dificultades derivadas de la existencia de mociones de reiteración (unas 40) y ocupa la posición 73 en la agenda legislativa en el presente período ordinario de sesiones.

Otros proyectos ambientales tampoco han obtenido el aval legislativo (Ley 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, entre otros). Continúa sin ser aprobadas todas las normas necesarias para la regularización de la ocupación de áreas bajo regímenes especiales (a la luz del vencimiento de la Ley de Moratoria No. 9073 del 2012 en octubre del 2014, a saber el Proyecto de Ley de Régimen Especial dentro de las ASP No. 19017 y el relativo a la Zona Fronteriza No. 19018).

En total existen aproximadamente unos 30 proyectos de ley en el orden del día de la Comisión de Ambientales de la Asamblea con un diverso grado de avance (a diciembre del 2015); otros se encuentran en curso ante otras Comisiones (agropecuarios, municipal). Se han presentado avances en Comisión de Ambiente en la discusión del Protocolo de Nagoya (reseñado en ponencia anterior) que aún continua generando una oposición del sector ambiental y en el proyecto (expediente No. 18252) de fortalecimiento del INCOFER que contiene aspectos ambientales de interés comprendido el tren urbano Metropolitano (el mismo aprobado en primer debate al finalizar las sesiones extraordinarias y enviado a consulta a la Sala quien no encontró roces con la Carta Magna).

A nivel de decretos se emitieron múltiples de ellos, entre los cuales cabe destacar: gobernanza de áreas silvestres protegidas; incineración; manejo de recursos acuáticos; salvaguardas ambientales para los ríos Savegre y Pacuare; reformas al Comité de Autoridades Científicas CITES; reglamentos relacionados con la contaminación por ruidos, incluyendo la resultante de vehículos; acuerdos de INCOPECA sobre la vedas; normativa para facilitar la trazabilidad de especies y productos y derivados incluidos en la Convención CITES; sanciones administrativas por acceso ilegal a los recursos genéticos y bioquímicos; el decreto para facilitar la aprobación de planes reguladores (incoada acción de inconstitucionalidad en su

³ Otros Convenios como el de delimitación marítima entre Costa Rica y Ecuador (Ley No. 9320) fueron aprobados en el período de análisis.

contra); sobre manejo y disposición final de lodos y biosólidos; sobre generación distribuida para autoconsumo; reformas al reglamento de agua potable; la oficialización de las políticas de biodiversidad, plan energético, plan de acción de cambio climático y estrategia de ganadería baja en emisiones; la creación de la Comisión Nacional de Seguimiento de las acciones en materia de actividad piñera; nuevos reglamentos de rellenos sanitarios y de permisos de funcionamiento del Ministerio de Salud; entre otros.

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. Debe destacarse que varias de las normas aprobadas responden a algunos de los temas que han sido conflictivos en años anteriores como el de pesca, conservación de tiburones y la incineración de residuos para la producción de energía.

Respecto a las tipologías de las normas aprobadas es difícil realizar una cuantificación basada en ciertas categorías o tipologías dado que éstas usualmente contienen elementos variados que las ubicaría en varias categorías de forma simultánea.

Durante el período 2015e inicios del 2016 se dictaron normas que mayormente estipularon prohibiciones y sus correspondientes sanciones; establecieron o reformaron procedimientos o trámites diversos usualmente para la aprobación o el desarrollo de actividades productivas o domésticas; crearon responsabilidades institucionales nuevas, incluyendo en materia sancionatoria (en ocasiones basadas en disposiciones jurídicas preexistentes). En pocos casos se reguló el otorgamiento de incentivos. Otras se limitaron a declarar de interés público proyectos, políticas o estrategias diversas o a nombrar representantes en comisiones.

basadas en los siguientes criterios generales: creación de sanciones, prohibiciones, limitaciones o de instrumentos para incentivar cambios de conductas; instauración de nuevos procedimientos y trámites; mecanismos de participación ciudadana y de coordinación institucional; fuentes identificadas de financiamiento; entre otros.

2. Votos Relevantes de la SC.

Como ocurrió con la normativa aprobada en el período anterior algunas de estas normas, como por ejemplo, la co-incineración y la simplificación del proceso de aprobación de planes reguladores han sido cuestionadas ante la Sala Constitucional.

En el período en cuestión la SC falló algunos temas de interés (Ver Anexo I con el resumen de los Votos más importantes), especialmente son relevantes: se ordena la protección de nacientes en el Asentamiento León Víctor Rojas de Palmira; se reitera la falta de transgresión al artículo 50 por la construcción y futura operación de las terminal de contenedores de Moín (APM Terminals); se ordena detener un proyecto residencial ante la ausencia de estudios hidrológicos exigidos por SENARA; se obliga al Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura a ejecutar las acciones que estén dentro del ámbito de su competencia para que dentro del plazo de doce meses se determinen las especies de organismos marinos y de acuicultura que podrán explotarse comercialmente; se condena por insuficiente coordinación

institucional para solucionar problema de estancamiento de aguas y malos olores; se requiere contar con un plan de mitigación de ruidos al Estadio Nacional debidamente aprobado por las autoridades administrativas; se suspende construcción de áreas deportivas hasta que se cuente con una evaluación de impacto ambiental; se requiere cumplir con órdenes sanitarias para evitar la contaminación sónica; se rechaza alegación de renovación de licencias de pesca de camarón con técnicas de arrastre estando pendiente la acción de inconstitucionalidad; se manda cumplir órdenes sanitarias para resolver el problema de basura en el Río Virilla; se rechaza reclamo contra la corta de árboles no nativos (ciprés autorizada por el artículo 28 de la Ley Forestal); se manda cumplir disposiciones sanitarias para garantizar el suministro de agua potable; se dispone la obligación municipal de adoptar de manera inmediata las acciones para asegurar la recolección efectiva y programada de la basura; se indica el deber de acatar órdenes sanitarias del Ministerio de Salud y la obligación de éste de no revocarlas injustificadamente; se condena por no realizar las acciones operativas necesarias para una ordenada visitación turística al Refugio de Vida Silvestre de Ostional y la ejecución de un plan de control preventivo para situaciones futuras; se rechazan amparos por la instalación de torres de telecomunicaciones en las cuales se alega no existieron consultas ciudadanas por constituir aspectos de legalidad; se conmina a tomar las medidas necesarias para atender los inconvenientes ambientales derivados de la acumulación de chatarra y vehículos en un predio; se dispone cumplir con disposiciones sanitarias del Ministerio de Salud relacionadas con un relleno sanitario; se anula la inclusión en un decreto de emergencia de un Proyecto por carecer de los estudios ambientales,; entre otras. Con respecto a las acciones de inconstitucionalidad se debe indicar que en el período de estudio se ha declarado sin lugar la incoada contra la Ley de Marinas y Atracaderos Turísticos No. 7744 , en la cual se alegada no se protegía adecuadamente a los humedales y las áreas silvestres protegidas y no se contemplaba la evaluación de impacto ambiental; se deniega la inconstitucionalidad de las sanciones del artículo 150 de la Ley de Pesca y Acuicultura; se declara sin lugar la posible contradicción con el derecho de la Constitución del Reglamento sobre Emisión de Contaminantes Atmosféricos por supuesta violación del principio de objetivación y disminución en las exigencias ambientales; se deniega la alegada inconstitucionalidad de la moratoria a las actividades de transformación térmica de residuos (decreto 38500, posteriormente derogada y permitida por el decreto 39136); y finalmente se rechaza por el fondo la posible inconstitucionalidad del reglamento que autoriza las quemas agrícolas controladas.

En materia de jurisprudencia constitucional se **consolida** 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.

Con respecto a los asuntos ingresados en el 2015 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 y la Dirección de Aguas) y el A y A. En menor medida se han iniciado estos procesos contra el Ministerio de Agricultura, el MOPT, SENARA; el INCOPECA, el INCOFER y otras entidades

estatales. Se trata de una tendencia muy similar a la analizada para el período del 2014.

Respecto a las tipologías la situación es prácticamente igual al año 2014 (véase la sección respectiva de esta ponencia ilustrada con gráficos). Los reclamos predominantes se concentran en la contaminación del aire (olores) y en particular la sónica; la contaminación hídrica, el mal manejo de las aguas pluviales, residuales y negras; el inadecuado manejo de los residuos sólidos, incluyendo chatarras; obras y actividades realizadas sin contar con los permisos y viabilidades requeridas; incumplimiento o revocatoria injustificada de órdenes sanitarias; otorgamiento (o renovación) en contravención del artículo 50 de licencias y permisos diversos (pesca, y otros); instalación de torres de telecomunicaciones y ausencia de consulta públicas. Asimismo al igual que se reportó en la ponencia del 2015, se nota una disminución en los amparos que tratan de temas forestales y humedales (corta de árboles e invasión de zonas de protección). De manera consistente con lo expresado para ponencias anteriores los casos que son presentados a la Sala Constitucional se enfocan en contaminación.

En el Anexo 1, se presenta un resumen del contenido más relevante de ellos. Se incluye en esta ocasión casos admitidos (sin fallar) en el 2015 que resultan de interés.

II. TEMAS ESPECÍFICOS RELACIONADOS CON EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL.

A. Evolución de la institucionalidad pública ambiental en el periodo del 2005 al 2015: creación o eliminación de instituciones del sector.

Como pregunta general se ha solicitado caracterizar la evolución de la institucionalidad ambiental en el periodo comprendido entre el 2005 y el 2015. En particular se ha requerido **identificar la creación o desaparición de instituciones del sector** en dicho horizonte temporal. Para tal efecto se ha procedido a investigar algunos desarrollos relevantes, entendido por instituciones no solo entidades en sentido estricto sino también órganos o programas (siempre que poseen alguna importancia desde el punto de vista del cumplimiento de los mandatos legales ambientales contemplados para las diversas instituciones del sector).

1. Creación o eliminación de instituciones relevantes.

A juicio del ponente, no se han generado en los últimos diez años transformaciones importantes en la institucionalidad ambiental en términos de la creación o eliminación de entes, órganos o programas. Debe aclararse que a lo interno de las diferentes entidades del sector se producen constantemente cambios en las estructuras de trabajo pero no siempre la información se encuentra fácilmente disponible o resultan relevantes para los propósitos de este análisis (capacidades para cumplir son los mandatos legales establecidos). No obstante, estas modificaciones se abordan en los estudios de

caso del SINAC y la SETENA. En todo caso se considera pertinente referirse a algunas transformaciones de interés.

a. Cambios en la conformación del sector: inclusión de mares y ordenamiento territorial y ampliación de las instituciones.

Con respecto al sector ambiental actualmente su composición se encuentra definida por el decreto No. 38536-MP-PLAN- publicado en La Gaceta del 20 de agosto del 2014 y sus reformas (Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo) el cual expresamente crea el sector de ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial y otorga la rectoría respectiva al MINAE (artículo 5).

El mismo se conforma por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: “Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Instituto de Desarrollo Rural (INDER), Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE), Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) y Servicio Nacional de Guardacostas de la Fuerza Pública del Ministerio de Seguridad Pública y Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) “.

Dada la amplitud del objeto de estudio la ponencia se enfocará en los desarrollos de interés de estas instituciones en el tanto poseen un componente ambiental, reconociendo que múltiples transformaciones pueden haberse ejecutado en las mismas pero no relacionadas (o al menos no directamente) con materia de ambiente en sentido estricto.

En este sentido, debe destacarse que el Decreto vigente al inicio del período de estudio (3458-MP-PLAN y posteriormente reformado por el Decreto No. 38037-MP-PLAN del 2013), se referían al Sector de Ambiente y Energía (sin incluir mares y ordenamiento territorial) e incorporaban a las siguientes instancias: MINAE, Comisión Nacional de Emergencias, ICE, RECOPE, CNFL, AYA, ESPH y JASEC. Una integración menos extensa en términos institucionales que la actual.

b. Se crean los Consejos Presidenciales incluyendo en este caso el ambiental. Así inicialmente los decretos 34582-MP-Plan publicado en La Gaceta del 1 de julio del 2008 y sus reformas y el decreto No. 36024-MP-PLAN y su reforma, crean los Consejos Presidenciales, incluyendo el ambiental (artículos 2, 7, 8, 11 a 13) como un órgano distinto al Consejo Nacional Ambiental establecido por la Ley Orgánica del Ambiente (artículo 77 y siguientes). Posteriormente, el decreto actual de organización del Poder Ejecutivo (No. 38536-MP-PLAN- publicado en La Gaceta del 20 de agosto del 2014) lo conforma de la siguiente manera:

“ Artículo 7°-Consejos Presidenciales. Se establecerán los siguientes Consejos Presidenciales como órganos colegiados deliberativos que asesoran al Presidente de la República:

d) Consejo Presidencial Ambiental: Coordinado por el Presidente de la República o por el Ministro de la Presidencia e integrado por las o los ministros de Ambiente y Energía, de Salud, de Agricultura y Ganadería, de Planificación Nacional y Política Económica, de Educación Pública, de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y de Vivienda y Asentamientos Humanos; este Consejo actuará con fundamento en la organización y funciones establecidas para el Consejo Nacional Ambiental, creado mediante artículo 77 de la Ley Orgánica del Ambiente."

c. Cambios en el nombre y competencias del Ministerio de Ambiente y Energía (nombre que fue atribuido por la Ley Orgánica del Ambiente artículo 116) para incluir el componente de telecomunicaciones. El MINAE se transforma por medio de la Ley No. 8660 del 2008 en Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y se reforma expresamente la Ley General de Administración Pública (artículo 23) para incluir el Viceministerio de Telecomunicaciones dentro de la estructura del MINAET. Sin embargo, la Ley No. 9046 del 25 de junio del 2012 (Traslado del Sector de Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología). De esta manera, se retoma el nombre y competencias originales del MINAE (de conformidad con el transitorio II seis meses partir de la publicación de la Ley la cual ocurrió el 30 de julio del 2012). Por un período cercano a los 5 años el MNAE integró además competencias relacionadas con las telecomunicaciones.

d. Creación del Viceministerio de Aguas y Mares y otras dependencias del MINAE. Como parte de la estructura actual del Ministerio se encuentra el Viceministerio de Aguas, Mares, Costas y Humedales (conformado a finales de la administración 2010-2014) pero cuya legislación constitutiva aún no se aprueba en la Asamblea Legislativa (expediente No. 18511, misma que ha sido considerada como potencialmente inconstitucional en algunas de sus previsiones por la Procuraduría General). Se han establecido algunas instancias con funciones sustantivas que no existían con anterioridad al 2005 (las cuales no se mencionaban en el Decreto No. 30077-MINAE Reglamento Orgánico del MINAE del 2001 vigente en el 2005), tales como la Dirección de Cambio Climático y la Dirección Marino Costera del MINAE (diferente al Programa Marino-Costero del SINAC). Estos últimos cambios se recogen en el Reglamento Orgánico del MINAE, decreto No. 35669-MINAE y sus reformas.

e. Leyes importantes aprobadas en el período generan competencias nuevas pero no necesariamente crean instituciones. En el período indicado a nivel legislativo se emitieron algunas normas de interés que si bien ampliaron los mandatos legales de las entidades involucradas (MINAE, Ministerio de Salud, Municipalidades, MAG, INCOPECA) no tuvieron como efecto la creación de nuevas entidades u órganos. como tales), tal es el caso de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos No. 8839, la Ley de Pesca y Acuicultura No. 8436 de abril del 2005 o la Ley de Promoción de la Actividad Agropecuaria Orgánica No. 8591 de agosto del 2007, entre otras. Finalmente, en casos específicos la Sala Constitucional ha ampliado las

competencias de algunos actores del sector, tal es el caso del SENARA que a la luz de diversos votos de este órgano jurisdiccional (4790-2008; 8892-2012 y otros) ha determinado que sus competencias abarcan todo el país no solo los Distritos de Riego , ha otorgado carácter vinculante a sus resoluciones y dispuesto que es obligatoria su consulta y criterio en temas referidos a aguas subterráneas en todo el territorio nacional.

f. Ratificación de Convenios Internacionales. Costa Rica ha ratificado una amplia gama de convenios ambientales multilaterales, especialmente en la década de los 90 y a inicios del 2000. Por tal razón pocos de estos instrumentos han sido ratificados en este período, pero se cuenta con la Convención de Especies Migratorias o CMS Ley No. 8585 publicada en La Gaceta del 20 de abril del 2007; el Convenio Internacional de Maderas Tropicales, Ley No. 9143 del 2013); el Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura Ley No. 8539 del 2006; el Convenio de Convenio Rotterdam sobre procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, Ley No. 8705 del 29 de Junio del 2009; el Convenio de Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (Ley 8538 del 2006). Más recientemente la Adhesión al Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal No Declarada y No Reglamentada (Ley No. 9321 del 2015), el Protocolo Relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes Terrestres del Convenio para la Protección del Medio Marino del Gran Caribe Ley No. 9316 del 2015 según se reseñó en la sección de nueva legislación de esta ponencia. Enmiendas al Protocolo de Montreal también fueron integradas el ordenamiento jurídico en el período en cuestión.

g. Leyes que reforman instituciones relevantes. Si bien es cierto no se han constituido en sentido estricto nuevas instituciones, si deben destacarse la modificación de instituciones que actualmente conforme al Reglamento Orgánico integran el sector. Entre ellas cabe citar:

- **La Ley Creación del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) No. 8495 del 2006** (con anterioridad existía la Dirección o Departamento de Salud Animal del MAG basado en la Ley de Salud Animal). En atención al criterio de la Sala Constitucional que considera que el bienestar animal es parte del Derecho a un Ambiente Sano debe citarse este cambio normativo. De conformidad, con el artículo 1 (Objeto), la Ley regula la protección de la salud animal, la salud pública veterinaria y el funcionamiento del Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa). Se declarará de interés público (artículo 3) la salud de los animales domésticos, silvestres, acuáticos y cualesquiera otros; su material genético, sus productos, subproductos, derivados, desechos; las sustancias peligrosas, los alimentos y los medicamentos para animales; la prevención, la erradicación y el control veterinario de las zoonosis, y de aquellas enfermedades que por sus características puedan poner en riesgo la salud animal y la economía pecuarias del país; el control y la prevención de los riesgos del uso, la liberación y la

comercialización de organismos genéticamente modificados de origen animal, destinados al consumo humano o animal, y que puedan afectar la salud humana, animal o su entorno.

- **Transformación del IDA en INDER.** Debido a que corresponde a una institución del sector debe destacarse la Ley No. 9036 del 2012 que Transforma al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en Instituto de Desarrollo Rural (INDER). Esta Ley tiene como objetivo establecer un marco institucional para el desarrollo rural sostenible del país que permita la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado , mediante la creación de los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo rural en el país, con énfasis en los territorios de menor grado de desarrollo. Le corresponderá al MAG, como rector del sector agropecuario nacional, la formulación de las políticas de desarrollo rural y al INDER su ejecución, en su condición de institución integrante del sector agropecuario (art.1). Asimismo, tiene como objetivo la transformación institucional IDA en el INDER, como la institución del Estado especializada en el desarrollo rural territorial. El INDER, en la aplicación del objeto de esta ley y en cumplimiento de los fines que la misma ley dispone alcanzar, se regirá por los **principios orientadores** contemplados en el art. 4 ,entre ellos, la función social de la propiedad; la territorialidad y la descentralización; la integralidad; la participación; el desarrollo humano; la multisectorialidad; la sostenibilidad, etc. El Estado costarricense, en coordinación con los gobiernos locales y los entes públicos correspondientes, impulsará políticas, acciones y programas en los territorios rurales orientados al desarrollo de estos, según los siguientes objetivos (art.5): **a) Promover y fomentar el bienestar económico y social en los territorios rurales, mediante el apoyo económico a la diversificación y la generación de ingresos, empleo y prestación de servicios públicos; d) Fomentar la conservación de la biodiversidad, el desarrollo de servicios ambientales rurales, el mejoramiento de los recursos naturales mediante el establecimiento de sistemas de producción, especialmente de agricultura orgánica, agroindustria y ganadería, promoviendo sellos de calidad y de denominaciones de origen, en coordinación con los entes públicos competentes en cada materia, para hacer sostenible la producción en los territorios rurales; f) Establecer zonas de reserva agropecuaria, con el propósito de asegurar el uso productivo que más convenga al país, en resguardo del autoabastecimiento alimentario, con fundamento en la Ley N° 7779, Uso, Manejo y Conservación de Suelos; i) Impulsar la diversificación productiva del medio rural, tomando en cuenta su multifuncionalidad y sus potencialidades productivas, y su contribución a la preservación de la biodiversidad, la prestación de servicios ambientales a la sociedad, el mejoramiento de los espacios y paisajes rurales y la protección del patrimonio natural en los diversos territorios rurales del país; n) Facilitar los procesos de capacitación, formación y educación rural, en coordinación interinstitucional, para que permita elevar el nivel cultural y técnico del sector campesino, especialmente en las áreas sociales, económicas, productivas y ambientales.**

- **Nueva Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo** No. 8488 publica en La Gaceta del 11 de enero del 2006. Aunque la Comisión Nacional de Emergencias contaba con legislación anterior, la norma de marras, entre otros aspectos, amplía considerablemente el ámbito de actuación de la Comisión en temas de prevención del riesgo y no solo atención de emergencias.

h. Políticas y Estrategias: El período se caracterizó por una agresiva tendencia a generar políticas y oficializarlas⁴. En teoría éstas deben mejorar la implementación de los marcos legales al brindar orientaciones claras respecto a las actividades a emprender. No obstante, ello dependerá de las capacidades institucionales para ejecutar estas acciones y de la existencia de recursos financieros, humanos y técnicos adecuados. Entre ellas se puede citar las siguientes (Nota: no se incluyen aquellas relacionadas con temas de salud u agropecuarias como tales).

Cuadro 1
Principales políticas ambientales aprobadas por el sector. 2005-2015

Año	Política
2005	Plan de Acción para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico
2008	Estrategia para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros
2008	Plan Nacional de Residuos Sólidos o Presol
2008	Política Nacional Hídrica
2009	Política nacional pesquera
2009	Estrategia Nacional de Cambio Climático
2010	Políticas de desarrollo territorial rural en un marco de sostenibilidad ambiental y revitalización del sistema institucional
2011	Política Nacional del Mar
2011	Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos 2010-2021
2011	Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011- 2020
2012	Políticas de Áreas Silvestres Protegidas
2013	Estrategia Nacional del Combate del Fuego
2013	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
2013	Plan de Acción de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030
2014	Oficialización de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030
2015	Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático

⁴ Por ejemplo, en el pasado en materia ambiental se cuenta con políticas o estrategias generales como ECODES; la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (ECOSOS); Del Bosque a la Sociedad; la Estrategia Nacional Ambiental (ENA), entre otras.

2015 Política de Biodiversidad

2015 Plan Nacional de Energía 2015-2030

2015 Estrategia y Plan de Acción para la Ganadería Baja en Carbono 2015-2034

Fuente: Elaboración propia.

i. Múltiples comisiones de diferente naturaleza. Finalmente, desde la perspectiva institucional se han creado en el período de estudio numerosas comisiones de diferente naturaleza fundamentalmente por medio de decretos. Es imposible reseñar todas ellas. Algunas de ellas han funcionado como instancias de coordinación y ejecución importantes como la Comisión Nacional del Marina (Creada por Decreto No. 37212-MINAET-MAG-SP-MOPT como un órgano colegiado de carácter permanente que fungirá como autoridad máxima de articulación y gestión integrada entre las diferentes instancias del sector público, que hacen parte de la institucionalidad marina (artículo 1). En general estas Comisiones, Comités, Consejos o Secretaría han surgido para buscar solucionar una problemática ambiental específica, un sector geográfico (usualmente una cuenca), para facilitar la implementar de un mandado legal o la coordinación interinstitucional en ciertos temas como el cambio climático o la gestión de sustancias químicas . En la mayoría de los casos no existe identificada una de financiamiento de manera que el apoyo a la operación de éstas depende de las instituciones miembros de la Comisión y se autoriza a otras a aportar recursos para su funcionamiento.

j. Presupuestos. Respecto al sector ambiental, la información disponible abarcar solo algunos actores como INCOPESCA; FONAFIFO; CONAGEBIO, COMCURE y el MINAE (resto) y se presentan como **anexo 2**.

Estudios de caso.

Dada la cantidad de información y para facilitar el análisis los estudios de caso se presentan en el formato de cuadros.

La información disponible relacionada con los presupuestos y personal del SINAC se incluye en forma separada (**ver Anexo 3**). Asimismo, los cuadros relativos a las principales conclusiones de la Comisión de Administrativa creada para fortalecer la SETENA y con la legislación más importante que aplica esta instancia, se presenta independientemente.

Respecto a los presupuestos y funcionarios, según información disponible del SEMEC de los años 2010-2014 el personal de las Áreas de Conservación se mantiene constante. El presupuesto ha aumentado porcentualmente año con año (menos del 10 %) excluido el 2015 como se indicó, pero en términos nominales sin excluir a inflación. **Véase al respecto el Anexo 3.**

Sistema Nacional de Áreas de Conservación- SINAC:

Competencias legales de sus leyes de creación.	Otros mandatos legales establecidos por legislación o jurisprudencia	Estructura orgánica de interés. Cambios o Modificaciones en ella	Políticas y procesos relevantes del período	Informes de Fiscalización relevantes.	Programas o Proyectos de Apoyo existentes o en curso de desarrollar
<p>Mandatos legales (competencias) otorgados por la Ley de Biodiversidad de 1998 en su artículo 22 en cuatro grandes áreas: forestal, vida silvestre, ASP y control y protección de cuencas (estas últimas no cuentan con una legislación específica que implementar, pero el CONAC aprobó un Programa Hídrico luego del 2005). Voto de la SC respecto a la acción de inconstitucionalidad la Ley de Biodiversidad No. 1113 del</p>	<p>Se mantienen en general en las competencias originales durante el período 2005-2015. No obstante, debe indicarse que la Ley de Manejo Uso y Conservación de Suelos establece atribuciones legales el Ministerio de Ambiente y Energía (más allá del tema del registro de químicos cuya competencia es resorte de la DIGECA. Así en su momento el reglamento orgánico del MINAE No. 30077 del 2002 artículo</p>	<p>Desde el punto de vista de la estructura en el período de estudio el SINAC ha variado la misma. En el 2005 contaba con Gerencias que tenían a su cargo temas sustantivos a saber: Áreas Silvestres Protegidas y Manejo y Uso Sostenible de los Recursos Naturales. Posteriormente, se modificaron las gerencias a las de ASP, Manejo de Recursos Naturales, Vida Silvestre y</p>	<p>Políticas desarrolladas en el período en materia de: -ASP y su plan de acción -Plan Estratégico y Plan de Acción del SINAC 2005-2015. -Política de Relaciones internacionales. -Plan de Desarrollo Forestal y Políticas Forestales 2011-2020 -Estrategia de Manejo Integral del Fuego (Nacional, pero con importante participación</p>	<p>En el período de análisis de han emitido Informes de fiscalización de la CGR relevantes al evidenciar debilidades para el cumplimiento de los mandatos legales en temáticas como: (datos de identificación se presentan en el Informe Final) -Gestión de las ASP terrestres y marinas;</p>	<p>Numerosos programas de cooperación desarrollados en apoyo al SINAC en los últimos 10 años), financiado por el GEF, GiZ, JICA, Costa Rica por Siempre (creada en el 2010), Programas de Canje de Deuda por Naturaleza con otros países;</p>

<p>2006 permitió continuar con la implementación de las disposiciones jurídicas existentes en la legislación y relacionadas con la estructura y funcionamiento del SINAC y el ejercicio pleno de las competencias de órganos como los Consejos Regionales y el Consejo Nacional de Áreas de Conservación.</p>	<p>incluía como competencias del SINAC las establecidas en la Ley de Suelos para el MINAE. Tal disposición fue posteriormente derogada de los reglamentos orgánicos del MINAE). Votos de la SC han afirmado que dentro del PNE se encuentran los humedales y por ende el deber del SINAC de administrarlos y protegerlos (16938-2011) e inicialmente por Dictámenes de la PGR (especialmente 297-2004) e informes de Fiscalización de la CGR y posteriormente votos de la SC, se ha hecho valer el que los terrenos boscosos de áreas o de aptitud forestal del INDER o Municipales (ZMT)</p>	<p>Ordenamiento Territorial y Cuencas (2012-13) y luego de diversos análisis y estudios la estructura actual (aprobada por MIDEPLAN) incluye los Departamentos (se eliminan las gerencias como tales) de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos; Participación Ciudadana y Gobernanza; Prevención, Control y Protección e Información y Regularización del Territorio. Por medio de decretos específicos o decisiones administrativas del Director Ejecutivo o del CONAC se han creado otros</p>	<p>del SINAC). - Política Nacional de Biodiversidad (nacional, pero con relevante integración del SINAC). -Estrategia Marino Costera (un componente importantes del SINAC) -Estrategia de Investigación en Biodiversidad Revisada (por oficializarse) En curso Políticas de humedales, política de participación, revisión de la Estrategia Nacional de Biodiversidad.</p>	<p>-PNE; -Políticas y recurso forestal; - Co-manejo; - Aplicación del Convenio CITES; - Monitoreo de la Biodiversidad y política nacional en la materia; -PSA (con un componente al SINAC).</p>	<p>Programas Regionales de Cooperación (DR-CAFTA) y asistencia bilateral, entre otros. Los montos por cooperación internacional ascienden a varios millones de dólares.</p>
---	---	---	--	---	--

	<p>forman parte del PNE y deben ser administrados por el SINAC.</p>	<p>programas en el período de estudio. Por medio del decreto No. 36427-MINAET, se crea el programa nacional de humedales y el Comité Nacional de Humedales dentro del SINAC publicado en la Gaceta del 28 de abril del 2011 (debe indicarse que con anterioridad existían normas sobre este Programa, pero el decreto se refiere a su "creación" y se remoja su funcionamiento y operación). Igualmente, el Reglamento a la Ley de Biodiversidad del 2008 estableció diversas Comisiones de interés- algunas</p>			
--	---	--	--	--	--

		<p>interinstitucionales- pero importantes en el esquema del SINAC (no todas ellas operativas)</p> <p>El Decreto No. 37480-MINAET del 2013 además de oficializar la Estrategia Nacional de Manejo Integral del Fuego, establece la Comisión Nacional adscrita al SINAC y el Programa Nacional de Manejo Integral del Fuego como parte del SINAC (igualmente constituye el Comité Técnico de Incendios y el Centro Nacional de Manejo Integral del Fuego).</p> <p>Finalmente, en el 2015 se planteó una posible modificación a la regionalización</p>			
--	--	---	--	--	--

		n actual del Sistema(11 Áreas de Conservación) para asimilarla a la utilizada por el MIDEPLAN la cual se encuentra aún en discusión.			
--	--	--	--	--	--

Respecto a los presupuestos y funcionarios, según información disponible del SEMEC de los años 2010-2014 (aún no se ha integrado la del 2015), el personal de las Áreas de Conservación se mantiene constante. El presupuesto ha aumentado porcentualmente año con año (menos del 10 %) excluido el 2015 como se indicó, pero en términos nominales sin excluir a inflación. **Véase al respecto el Anexo 3.**

Con respecto a la SETENA siempre utilizando el mismo formato se presenta la siguiente información:

SETENA

Competencias legales de su leyes de creación	Otros mandados legales establecidos por legislación o jurisprudencia posteriormente al 2005.	Estructura orgánica de interés. Cambios o Modificaciones en ella	Políticas y procesos relevantes	Informes de Fiscalización relevantes de la CGR.	Programas o Proyectos de Apoyo existentes o en curso de desarrollar
La Ley Orgánica del Ambiente crea la Setena como un órgano de desconcentración máxima del Mina	Específicamente no se han ampliado sus mandatos, pero por medio de otra normativa sectorial se han adicionado expresamente proyectos que requieren evaluaciones de impacto (por ejemplo, Ley de	El en período de estudio la SETENA ha afrontado diferentes cambios normativos en su estructura interna. En el 2005 estaba vigente el	No existen políticas específicas conocidas en materia de evaluación de impacto, pero si ha habido procesos de fortalecimiento	Informes de fiscalización de la CGR que han apuntado algunas deficiencias, por ejemplo, el No. DFOE-AE-IF-01-2010 del 31 de agosto del 2010, le	Se encuentra en ejecución un Proyecto (financiado por PNUD) para generar procesos de diálogo que resulten finalmente en acciones y decisiones concretas para mejorar la

<p>(artículo 83). Su función primordial es armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos. Realiza la EIA para las actividades, las obras o los proyectos que lo requieran por ley o reglamento. Sus labores comprenden fiscalizar, analizar, evaluar y monitorear las evaluaciones de impacto y otros instrumentos establecidos para las actividades productivas</p>	<p>Conservación de la Vida Silvestre reformada en el 2013 por Ley No. 9106 artículos 25 y 26). Si bien el reglamento actual es del 2004 (decreto 31849 sobre procedimientos de evaluación de impacto), la mayoría de las disposiciones reglamentarias relevantes son posteriores al 2005. Estos reglamentos específicos desarrollan con profundidad las competencias generales de SETENA. Véase cuadro xxx respecto a la evolución de la legislación de SETENA (2004-2015).</p> <p>Obligaciones relacionadas con la evaluación ambiental estratégica y el otorgamiento de viabilidad ambiental a planes de uso de suelo, incluyendo planes reguladores y</p>	<p>Decreto No. 32711-MINAE del 2005. Posteriormente se emite el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la SETENA (Decreto No. 36815-Minaet, publicado en La Gaceta del 7 de noviembre del 2011).</p>	<p>institucional incluyendo digitalización de expedientes desde hace algunos años. Las Resoluciones de Comisión Plenaria número 2342-2009 y 2778-2009 regulan el proceso de digitalización de información de los procedimientos institucionales con la finalidad de poner en funcionamiento el expediente digital de evaluación de impacto ambiental. Por decreto No. 37675-MINAE publicado en La Gaceta del 14 de mayo del 2013- se crea una Comisión Especial</p>	<p>ordenó a la SETENA realizar una revisión y reforma de sus instrumentos y procedimientos técnicos en materia de evaluación de impacto ambiental y de evaluación ambiental estratégica, incluyendo la modificación del Reglamento General y Manuales de EIA.</p>	<p>SETENA. Ver http://setena.org/dialogo/documentos</p>
--	--	--	---	---	--

<p>desarrolladas en el territorio nacional. Según Ley Orgánica del Ambiente (artículo 84) en resumen corresponden a la SETENA revisar y aprobar o denegar las evaluaciones de impacto ambiental y dar seguimiento a los proyectos con viabilidad ambiental.</p>	<p>urbanos, se contemplan en un reglamento específico y tienen como antecedente un Voto de la SC que ordenó su promulgación.</p> <p>Reforma al Reglamento de Procedimientos para integrar la categoría de "proyectos de bajísimo impacto ambiental" del 2014 que no requieren trámite ante SETENA se encuentra cuestionado ante la Sala, pero se aplican las resoluciones administrativas que permiten dicha actuación administrativa y reducen la carga de trabajo de la SETENA (ver cuadro con normas más adelante).</p>		<p>para la SETENA con cuatro ejes estratégicos: administrativo, jurídico, de control interno y técnico. La Comisión identifica una serie de debilidades y necesidades de modernización de setena (para efectos de claridad se refieren en cuadro separado).</p>		
---	--	--	---	--	--

Respecto al personal según los datos enviados⁵ tanto en cantidades de funcionarios como la distribución entre aquellos administrativos o profesionales, las variaciones en los últimos años (2009-2015) son pocas. El total de funcionarios ha oscilado entre un

⁵ Oficio SG-067-2016 SETENA de fecha 20 de mayo del 2016.

mínimo de 76 (en el año 2010) y un máximo de 88 (año 2014). Actualmente se cuenta con 82, de ellos 33 administrativos y 49 profesionales dedicados a labores sustantivas.

Recuadro 1

Principales resultados de la Comisión Administrativa creada para la SETENA

La Comisión tuvo como objetivo general identificar, proponer e implementar todas aquellas acciones necesarias para optimizar la gestión administrativa, operativa y evaluativa de la SETENA, con el fin de que se corrija, mejore, modernice sus procedimientos y trámites internos, de manera tal que se cumplan las obligaciones de simplificación de trámites y brinde un servicio eficaz y eficiente (artículo 1). Dada la trascendencia de las acciones preventivas y de fiscalización a cargo de la SETENA y los controles establecidos por medio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, la creación de la Comisión conlleva importantes repercusiones en la capacidad de regular del Estado por medio del análisis y autorización (otorgamiento de la viabilidad ambiental) de actividades, proyectos, planes reguladores y de uso del suelo, etc. El Informe preparado por la Comisión estableció algunos hallazgos y recomendaciones de importancia, que han sido cumplidos parcialmente, entre ellos, en materia de emisión de reformas al reglamento de procedimientos de evaluación de impacto ambiental. En el cuadro 2 presenta los principales resultados que encontró la citada Comisión.

Principales hallazgos

El análisis técnico-jurídico de los instrumentos de Evaluación de Impacto Ambiental vigentes, evidenció que varios de los acuerdos de la Comisión Plenaria mediante los cuales se simplificaba los trámites para las actividades de muy bajo impacto ambiental requerían formalizarse mediante un Decreto Ejecutivo, que los límites para algunas actividades, obras o proyectos de construcción establecidos en el anexo del DE 31849-MINAE-S-MAG-MOPT-MEIC requerían modificarse ya que la experiencia de más de 9 años de implementación de dicho instrumento demuestran que estas actividades tienen muy bajo impacto ambiental y que en su fase de operación son controladas ya sea por el Ministerio de Salud o por el Ministerio de Agricultura y en todos los casos por la Municipalidad correspondiente.

Por otra parte, se identificaron aspectos importantes a reformar tanto en los instrumentos de EIA para obras, actividades o proyectos como en los relacionados con la inclusión de la variable ambiental en los planes reguladores. Sin embargo, en ambos casos las posibles soluciones requieren de un mayor análisis técnico, así como de coordinación interinstitucional para definir claridad de competencias y responsabilidades, para resolver esta situación se proponen acciones de mediano y largo plazo.

En cuanto a los aspectos administrativos las principales limitaciones identificadas son la limitación de personal para completar la competencia técnica de la SETENA necesaria para alcanzar un buen desempeño organizacional, la dificultad para el uso de los recursos del Fondo Nacional Ambiental; así como una débil aplicación de los pocos procedimientos existentes y la ausencia de criterios claros y uniformes para aplicar en

los procesos de evaluación de las solicitudes recibidas. Estas limitaciones causan una gran variabilidad en los tiempos de respuesta a los administrados.

Por otra parte, debe señalarse que en muchos casos instituciones del Estado que deben emitir criterio previo a que SETENA resuelva se toman plazos que superan en algunos casos los dos años, causando con esto un deterioro en la imagen de SETENA ante los desarrolladores.

Las limitaciones de personal y recursos, así como las consultas constantes de certificaciones de exención de viabilidad ambiental por parte de administrados para otros trámites en el Estado, limitan a la SETENA en la ejecución de sus funciones de control y vigilancia que son las que aseguran el cumplimiento de los objetivos finales de la EIA.

Logros y propuestas de acción

Como resultado de los análisis realizados y mediante un trabajo coordinado entre la Comisión y el personal de la SETENA se elaboró y publicó una reforma al DE 31849, mediante la cual se formalizan los acuerdos establecidos por la Comisión Plenaria para los casos de muy bajo impacto ambiental, las modificaciones de límites para algunas actividades constructivas y el establecimiento de la obligación de las Municipalidades y otras Autoridades Gubernamentales de ejercer vigilancia y control sobre las actividades, obras o proyectos declaradas de muy bajo impacto ambiental.

En coordinación con el Ministerio de Salud, se determinó que la presentación de la Viabilidad (licencia) Ambiental es un requisito válido únicamente en los casos de solicitud por primera vez del Permiso Sanitario de Funcionamiento, es así como el Ministerio de Salud emite la Directriz DM-EC-1564-2013 mediante la cual indican a los Directores de las regionales de dicho Ministerio que para el caso de renovación de PSF no se requiere una Viabilidad (licencia) Ambiental.

Queda pendiente la presentación al Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura y sector privado la propuesta de Protocolo de Mejoramiento Ambiental que deberán presentar las actividades que se encuentren en operación (sin importar la categorización de impacto ambiental) en los procesos de solicitud o renovación de los permisos de operación que otorgan estos Ministerios.

Para el caso de la Evaluación Ambiental Estratégica, se logró establecer, por consenso con otras instituciones relacionadas con la planificación territorial, las definiciones y alcances de los instrumentos de planificación territorial, quedando para un trabajo futuro la revisión de los Índices de Fragilidad Ambiental aplicables a cada instrumento. Se espera que para abril de 2014 la propuesta de reforma reglamentaria se encuentre en consulta pública.

Con respecto a las mejoras en gestión institucional se ha iniciado el proceso de elaboración e implementación de un Sistema de Gestión de Calidad basado en la norma INTE-ISO/IEC 9000. Aunado a esto se firmó un convenio con Gobierno Digital que permitirá establecer una plataforma digital para el trámite de todas las solicitudes

presentadas mediante el Formulario D2 que permita una respuesta en menor tiempo y mejorar la trazabilidad del proceso; este sistema estará concluido en enero de 2014 de manera que a febrero de 2014 se encontrará operando en un 100%.

Con el objetivo de fortalecer las actividades de control y seguimiento de la SETENA se ha establecido un convenio de cooperación con el ECA (Ente Costarricense de Acreditación) para establecer los esquemas de acreditación para Organismos de Inspección Ambientales (OIA) y Organismos de Certificación de Consultores Ambientales (OCH-CA). Para el caso de los OIA el esquema de acreditación quedará establecido en enero próximo de manera y entrará en vigor un año después (enero 2015), esto con el objetivo de que los OI interesados puedan ajustarse a lo dispuesto en la norma ISO 17020 y los requisitos propios del Esquema; la Certificación de Consultores Ambientales es un proyecto cuya ejecución es de más largo plazo como fecha probable de inicio de la implementación se propone enero de 2016.

Fuente: Informe de Labores de la Comisión, 2014.

Cuadro 2

Evolución de normativa que regula el proceso de evaluación de impacto ambiental. 2004-2015 (se incluyen normas del 2004 por la relevancia para el análisis del caso)

Tipo normativa	Referencia	Detalle
	31849-MINAE-SALUD-MOPT-MAG-MEIC-2004 y sus reformas	Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)
	32712-MINAE-2005	Instructivo de llenado Formulario D1
	32079-MINAE-2004	Instructivo de llenado Formulario D2 y Código de Buenas Prácticas Ambientales
	32966-MINAE-2006	Guía para la elaboración de instrumentos de EIA (planes/pronósticos de gestión ambiental y estudios de impacto ambiental)
Decreto Ejecutivo	32967-MINAE-2006	Índices de Fragilidad Ambiental aplicables a Planes Reguladores y otros planes de ordenamiento territorial
	36815-MINAET-2011	Reglamento de Organización de la Estructura Interna de Funcionamiento de la SETENA
	34536-MINAE-2008	Reglamento de fijación de tarifas de servicios brindados por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental
	34522-MINAE-2008	Guías Ambientales
	32631-MINAE-2005 y sus reformas	Creación Comisión Mixta
	Decreto No. No 37803-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC	Reforma el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental por medio del Decreto, y se adiciona el

artículo 4 bis para incluir los proyectos de muy bajo impacto ambiental (con una acción de inconstitucionalidad admitida). Mediante el Decreto ejecutivo N° 38024 del 19 de noviembre del 2013 se ordena modificar el transitorio único del decreto N° 37803 estableciéndose lo siguiente: "... **Transitorio Único:** *Hasta tanto la Sala Constitucional resuelva en definitiva la Acción de Inconstitucionalidad tramitada bajo expediente N° 13-008478-0007-CO, en contra de las reformas al inciso 4 del artículo 3, el artículo 4 bis, el artículo 13, el inciso 1) del artículo 46 y el anexo 2, todos del reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, de 24 de mayo del 2004, según adición y modificación efectuada por medio del presente decreto ejecutivo; se continuarán aplicando las disposiciones anteriores a la presente modificación y ampliación...."*

	2288-2011-SETENA	Bitácoras Ambientales
	2912-2011-SETENA	Renovación Consultores
	0123-2010-SETENA	Instalación Torres Telecomunicaciones para sistema Móvil Avanzado 3G. Modificación
	2031-2009-SETENA	Instalación Torres Telecomunicaciones para sistema Móvil Avanzado 3G
	2572-2009-SETENA	Guía Técnica E.D.A.
	2286-2009-SETENA	Restablecimiento del Estudio de Diagnóstico Ambiental (EDA)
	730-2010-SETENA	Adendum Resolución
	2778-2009-SETENA	Proceso Digitalización - Fecha Implementación
	2342-2009-SETENA	Proceso Digitalización
Resoluciones Generales	1948-2008-SETENA	Guía Ambiental para la Construcción
	2653-2008-SETENA	Proyectos de Muy Bajo Impacto Ampliación Resolución
	0583-2008-SETENA	Proyectos de Muy Bajo Impacto
	2370-2004-SETENA	Trámite Actividades, Obras o Proyectos MUY BAJO IMPACTO AMBIENTAL
	1287-2008-SETENA	Procedimiento Auditoría y Seguimiento Ambiental (ASA)
	2253-2008-SETENA	Legitimación Presentación Planes Reguladores
		Lista de chequeo y comunicado para recepción de los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Maestros
	0213-2009- SETENA	
	2655-2008-SETENA	Cuentas Bancarias para Depósitos Dinero
	0147-2009-SETENA	Vigencia de la Viabilidad Ambiental
	1235-2009-SETENA	Rotulación Proyectos con Viabilidad A y B1
Acuerdos	0140-2008-SETENA	Publicaciones

0087-2008-SETENA	Publicación de Estudios Impacto Ambiental
2654-2008- SETENA	Georeferenciación de Proyectos
CP-280-2010-SETENA	Requisito presentación SHAPE FILE
CP-036-2011-SETENA	Instructivo Informe de Regencia Ambiental
CP-042-2011- SETENA	Procedimiento para el Establecimiento de Medidas Compensatorias

III. Conflictos ambientales relacionados con la co-incineración, la aplicación de la normativa de pesca y el proyecto de Ley del camarón.

Se solicitado analizar el caso del decreto de co-incineración y sus implicaciones legales y ambientales. Respecto al último de los aspectos las posibles consecuencias de la co-incineración sobre el ambiente requieren de una formación técnica sumamente especializada. Sin embargo, es posible presentar algunas consideraciones generales respecto a las mismas.

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

a) Antecedentes

La Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos No. 8839 en sus artículos 4 d), 6 y 42 a) permite el aprovechamiento energético de los residuos. Ante el interés de algunas empresas privadas y municipalidades (y en especial la Federación de Municipalidades del Área Metropolitana o FEMETRON) por desarrollar proyectos de co-incineración de residuos y debido a la presentación de solicitudes para obtener la respectiva viabilidad ambiental ante la SETENA, surgen cuestionamientos de organizaciones no gubernamentales y del propio gobierno respecto a la conveniencia de esta actividad, la cual además no poseía normativa **específica** que la desarrolle. Aunque ha pasado inadvertido, la Ley No. 7200 de Autorización de la Co-Generación Eléctrica Paralela del 18 de octubre de 1990, en su artículo 1 se refería la posibilidad de generar energía mediante la incineración de residuos excluyendo este mecanismo de la aplicación de dicha normativa .

De esta manera, mediante el Decreto No 38500-S-MINAE “Moratoria Nacional de las Actividades de Transformación Técnica de Residuos Sólidos Ordinarios” del 11 de junio del 2014" se prohíbe temporalmente la realización de este tipo de acciones y se suspende la valoración de los expedientes en curso ante la SETENA. En respuesta, se presenta una acción de inconstitucionalidad en contra de la Moratoria, la cual por sentencia 6059-2015 es rechazada por el fondo. ⁶

⁶ Las municipalidades también había incoado un proceso contencioso, pero ante la promulgación del decreto que regula la misma es probable que hayan desistido del mismo.

Meses después luego de un trabajo entre las autoridades reguladoras del Ministerio de Salud y del MINAE y de las consultas públicas del caso requeridas por la Ley General de Administración Pública, 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 proceso de tratamiento térmico, por ejemplo el proceso de plasma, en la medida en las sustancias resultantes del tratamiento se incineren posteriormente".

El decreto resulta sumamente detallado en su contenido estableciendo condiciones para autorizar la ubicación, instalación y operación de las industrias de co-incineración. Así por ejemplo el decreto regula: objetivos que incluyen requisitos de operación y límites máximos de emisiones y la obligación de que la co-incineración debe ser la última opción una vez cumplida la jerarquización de residuos prevista en la LGIRS, artículo 1); se reitera la subordinación de la opción de la co-incineración una vez cumplida la jerarquización prevista en la Ley y se prohíbe utilizar residuos para reciclaje o recuperación (artículo 4); prohibiciones incluyendo la imposibilidad de utilizar residuos peligrosos de diversa naturaleza (artículo 5); requisitos para el establecimiento de una instalación de co-incineración que incluye por mandato expreso del decreto un estudio de impacto ambiental el más riguroso de los instrumentos de evaluación existentes y se precisa información a ser incluida (artículo 7); requisitos generales para aprobar el permiso de ubicación por parte del Ministerio de Salud (incluyendo la compatibilidad con el ordenamiento territorial municipal (artículo 8); los requisitos e información que debe presentarse en la solicitud de permiso de ubicación (artículo 9); requisitos o características de los co-incineradores (artículo 10); tipos de combustibles que alimenten el co-incinerador (artículo 11); detalladas condiciones de operación (artículo 12); control de emisiones atmosféricas (artículo 13); vertido y reuso de aguas residuales (artículo 14); carga de residuos al co-incinerador (artículo 15); residuos sólidos (incluyendo contar con un Programa de Manejo Integral de Residuos Sólidos, artículo 16); detección de condiciones anómalas (que requieren detener de manera inmediata el funcionamiento del co-incinerador, artículo 17); equipo de seguridad (artículo 18); registro y operación del equipo (deber de contar con una bitácora, artículo 19); límites máximos de emisiones para contaminantes generales (artículo 21; límites específicos para el caso de dioxinas, furanos y BCP (artículo 22); límites máximos para metales pesados (artículo 23); mecanismos para comprobar el cumplimiento por parte del Ministerio de Salud (artículo 27); monitoreo continuo de emisiones de ciertos gases que deberá poder ser consultado en tiempo real por las autoridades competentes (artículo 28); contenido de los reportes operacionales (artículo 29) y su frecuencia (cada tres meses, artículo 30,); análisis de la calidad de los combustibles (artículo 31); imposibilidad de renovar el permiso sanitario de funcionamiento si no se presentan los reportes operaciones exigidos (artículo 32); y las situaciones de incumplimiento y las acciones correctivas requeridas (artículo 33); sanciones (artículo 34); amplio régimen de acceso a la información (artículo 35); entre otros.

Finalmente se deroga el decreto de Moratoria antes citado.

De esta manera el decreto 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 presentó una acción de inconstitucionalidad debidamente admitida por la SC que argumenta, entre otros, la violación de los siguientes aspectos:

Recuadro 2

Acción de inconstitucionalidad contra el decreto de co-incineración Decreto Ejecutivo No. 39136-S-MINAE del 15 de junio del 2015, Expediente No. 16-002290-007-CO por resolución de las 13 horas y cuarenta y cinco minutos del 24 de febrero del 016

1. Contradicción del decreto No. 39136 con respecto a la Ley 8839, convenios internacionales ambientales, principios del derecho ambiental (no regresión, precautorio, derecho a vivir en un ambiente sano, desarrollo sustentable y objetivación de la tutela ambiental).
 2. Ausencia de profesionales capacitados para verificar los procesos de co-incineración.
 3. Violación al principio de educación ambiental y del derecho a un ambiente sano.
 4. Violación de la obligación de generar productos amigables con el ambiente y la internalización de costos ambientales.
 5. Generación de gases y residuos producto de la co-incineración y eventuales daños al ambiente y a la salud
 6. La necesidad de desarrollar rellenos sanitarios especiales para los residuos de la co-incineración
 7. Carencia de un decreto de incineración de residuos peligrosos
 8. Inadecuadas distancias de seguridad y la alegada violación a los principios de igualdad, ambiente sano y objetivación
 9. Plazos para resolver los permisos de instalación y el posible silencio positivo.
 10. Transgresión a los principios de responsabilidades compartidas, internalización de los costos y prevención en la fuente.
 11. Protocolos en caso de incumplirse los límites de emisión e inexistencia de la obligación de detener los procesos.
 12. Incumplimiento de metas nacionales en materia de cambio climático y otras al permitirse los procesos de incineración.
-

Desde el punto de vista legal como principales implicaciones del decreto pueden citarse las siguientes: más.

- a) Al derogar la moratoria prevista en el decreto No. 38500 se permite a los interesados continuar con los procesos legales para obtener las autorizaciones correspondientes sea ante la SETENA (donde se acumulan varios expedientes abiertos) o el Ministerio de Salud cuando corresponda. No obstante, la acción de inconstitucionalidad admitida tendría como efecto impedir la aplicación de la normativa de marras.
- b) Desde el punto de vista ambiental, el decreto ha generado cuestionamientos diversos pero quizá los más importantes puede resumirse en: a) la compatibilidad de la regulación (nuevamente se trata de una forma de gestión lícita prevista por la LGIRS) con la jerarquización del manejo de residuos en la práctica; y b) las capacidades técnicas para fiscalizar el cumplimiento de los rigurosos requisitos del reglamento No. 39136. Al mismo tiempo se ha aducido que este proceso responde a los avances tecnológicos en materia de disposición final de residuos que pretende coadyuvar en resolver este aspecto y que permitiría contribuir con la generación de energía para suministrar a los consumidores.
- c) Por ahora, se tratará de un conflicto más que ha sido judicializado. Sobre el decreto se han pronunciado a favor de su constitucionalidad- en general- el Ministerio de Salud, el de Ambiente, la Procuraduría (con algunas reservas con relación al tema de plazos de respuesta por parte del Ministerio de Salud a los permisos y su razonabilidad) y el Colegio de Ingenieros Químicos y Afines (coadyuvante).

B. Conflictos relacionados con la pesca y la aplicación de la normativa relacionada.

Con relación a los conflictos por la aplicación de la legislación pesquera si bien esta ponencia por razones de espacio y tiempo se ha enfocado en el Proyecto de Ley para el Desarrollo y Aprovechamiento Sostenible del Camarón expediente No. 19838 el cual permitiría otorgar nuevamente licencias de pesca de arrastre a la flota semiindustrial camaronesa y la controversia por el otorgamiento de permisos de exportación CITES para aletas de tiburón martillo (parcialmente reseñada en la ponencia anterior). No obstante, discrepancias relacionadas con esta temática se identifican en otras áreas como las tallas mínimas de madurez (establecidas originalmente por medio del Acuerdo de Junta Directiva del INCOPECA No. AJDIP-105-2013, cuya vigencia fue pospuesta por el Acuerdo No AJDIP/235-2013 y finalmente reestablecidas mediante la derogatoria del Acuerdo No. 235-2013 por medio del Acuerdo No. AJDIP/132-2015 de marzo del 2015); las medidas para conservar los tiburones a ser emprendidas en el seno de la Convención Interamericana para el Atún Tropical (CIAT) y la postura negativa del país a apoyar algunas de ellas; el aprovechamiento (licencias) de atún (decreto No 38681-MAG-MINAE publicado en La Gaceta del 5 de noviembre del 2014); y las reformas a la conformación de la autoridad científica CITES.

1. El caso de la exportación de aletas de tiburón martillo incluidas en el Apéndice II de CITES.

Uno de las controversias ambientales más visibles del 2015 (inicios) se relaciona con la exportación de aletas de tiburón martillo especie ahora incluida en el Apéndice II de CITES (en vigencia a partir de setiembre del 2014). Especialmente a raíz de una segunda solicitud para autorizar la exportación de estas aletas, la mayoría de integrantes del Comité Científico CITES brindaron un criterio negativo para otorgar la misma debido a la ausencia del “ Dictamen de Extracción No Perjudicial “ que requiere el texto de CITES antes de decidir sobre una posible exportación de una especie o sus subproductos que se encuentre en el Anexo II. A la fecha no existe una metodología internacionalmente acordada para generar este Dictamen en el caso de los tiburones a pesar de varios esfuerzos de cooperación auspiciados por la Secretaría CITES y algunos países como los Estados Unidos. La falta de exigencia de este requisito ya había sido cuestionada- de manera general con respecto a la aplicación de CITES- por la Contraloría General.

No obstante, mediante Resolución R-SINAC-DE-011 del 16 de febrero del 2015 el SINAC autoriza la exportación de estas aletas en contra del criterio mayoritario del Comité Científico CITES.

Asimismo, se ha aducido (INCOPECSA) motivos de interés público para justificar el criterio de dicha la institución al avalar el otorgamiento por parte del SINAC del permiso CITES para exportar aletas de tiburón martillo.

Posteriormente, el SINAC manifestó que no otorgaría más permisos de esta naturaleza hasta tanto no se haya elaborado el respectivo Dictamen de Extracción no Perjudicial. Este documento fue elaborado por el Consejo de Representantes de Autoridades Científicas CITES de fecha de 20 de agosto del 2015 que incorpora el Tiburón Martillo Común y dos especies semejantes incluidas en el Apéndice II de CITES. El Dictamen por mayoría resultó negativo e indica que , desde el punto de vista científico, no es posible realizar la exportación de carne, aletas u otros productos de manera que se garantice la sostenibilidad del recurso, entre otros motivos, debido a la ausencia de información adecuada sobre las poblaciones de tiburones, por los potenciales impactos de su exportación sobre las mismas y en virtud de las dificultades para asegurar la trazabilidad. Luego de un año se recomienda evaluar nuevamente los datos existentes. Cabe mencionar que INCOPECSA y el Instituto Tecnológico no compartieron la decisión final del Consejo de Representantes.

2. Las Mesas de Diálogo sobre el camarón y en particular el caso del proyecto de Ley para el Desarrollo y Aprovechamiento Sostenible del Camarón en Costa Rica, Expediente No. 19838.

En agosto del 2013 la Sala Constitucional declaró con lugar una acción presentada contra varios artículos de la Ley de Pesca y Acuicultura (N.º 8436). Mediante la resolución N° 2013-10540, se ordenó al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECSA) “no otorgar ningún permiso, autorización o licencia nuevos, ni renovar

los vencidos, ni tampoco reactivar los inactivos para la pesca de camarón con redes de arrastre de fondo”. El voto 10540-2013 de la Sala señala que la pesca de arrastre es contraria al Principio de Desarrollo Sostenible, al Principio de Justa Distribución de la Riqueza, al Principio de Pesca Responsable del Derecho Internacional Ambiental y al Principio Precautorio (que la ausencia de certeza científica sobre la dimensión del daño ambiental que se busca evitar, no justifica de ningún modo la no adopción de medidas de protección a los recursos naturales) ; asimismo dispone que permitir el uso de estas redes compromete seriamente la seguridad alimentaria del país.

En síntesis, la Sala considera que resultan inconstitucionales tres impactos de las redes de arrastre: a) los daños a las poblaciones de peces; b) los daños a los fondos marinos; c) la afectación de las economías locales.

En el siguiente cuadro se explican las regulaciones vigentes para la pesca de arrastre del camarón.

Recuadro 3

Regulaciones sobre pesca de arrastre del camarón en el país

La normativa sobre pesca de camarón semi-industrial se encuentra en los artículos 45 y siguientes de la Ley de Pesca y Acuicultura No. 8436 de 25 de abril de 2005, además de disposiciones establecidas mediante decretos ejecutivos y acuerdos de Junta Directiva del INCOPELCA. De acuerdo a la ley, la captura del camarón debe respetar el tamaño y peso proporcionales de cada especie que establezca el INCOPELCA.

Con base en el artículo 45 de la ley compete al INCOPELCA el otorgamiento de licencias para la captura de camarón, las cuales podrá otorgar únicamente a embarcaciones de bandera y registro nacionales, y a personas físicas o jurídicas costarricenses.

En la actualidad existen tres categorías de pesca comercial de camarón operando en el océano Pacífico: la Categoría A para arrastre semi-industrial de orilla, la Categoría B para arrastre semi-industrial de profundidad y la Categoría C para redes de enmalle artesanales. Las licencias que operan actualmente bajo las categorías A y B quedarán sin efectos al terminar el plazo de su vigencia, y no podrán ser renovadas, pues estas categorías fueron eliminadas de la Ley de Pesca y Acuicultura mediante resolución de la Sala Constitucional No.10540 del 07 de agosto de 2013 que las declara inconstitucionales por transgredir los artículos 7°, 21, 50, 69 y 89 de la Constitución Política.

La pesca comercial de camarón está prohibida dentro de parques nacionales, monumentos nacionales, reservas biológicas y en esteros y desembocaduras de los ríos (artículos 9° y 45 de la Ley No.8436). En las reservas marinas se prohíbe la pesca comercial. En las áreas marinas de manejo no está autorizada la pesca de arrastre.

Arrastre de profundidad no puede pescar en las zonas donde aún hay especies objetivo del arrastre de orilla, tampoco puede pescar en:

- Esteros y desembocaduras de los ríos (artículos 33 y 46 de la Ley de Pesca y Acuicultura)
- A menos de 6 metros de profundidad (AJDIP-151-95)
- En el Golfo Dulce (AMPR-GD)
- En el Golfo de Nicoya, litoral Caribe (AJDIP-221-2009)

En el caso de los trasmallos la normativa prohíbe su uso para la captura de: Carabalí, conchudo, tití ni teblina (AJDIP-221-2009). Debe usar luz de malla de 3 pulgadas en las zonas A y B del Golfo de Nicoya, y están sujetos a la veda anual del Golfo de Nicoya, durante los meses de junio-agosto.

En relación a regulaciones específicas que aplican a las embarcaciones, existe la obligación legal de que el arrastre de orilla utilice el Dispositivo Excluidor de Tortugas (DET) y a partir de enero de 2014 se estableció la obligación de utilizar el Dispositivo excluidor de peces (DEP) para ambas flotas, tanto orilla como profundidad.

Fuente: Marviva, 2015.

En febrero del 2014, una Comisión de la Asamblea Legislativa inició el procedimiento legislativo para el proyecto “Ley para el ejercicio sustentable de la pesca semi-industrial camaronesa en Costa Rica”, que pretendía reinstaurar la pesca de arrastre proponiendo la utilización de un dispositivo excluidor de peces como medida para solventar los problemas ambientales causados por esta práctica. La misma contó con la oposición de diferentes sectores en su trámite.

No obstante, el sector productivo camaronero ha insistido en la necesidad de encontrar soluciones a la problemática derivada del Voto de la Sala, la imposibilidad de renovar las licencias a su vencimiento y las consecuencias socioeconómicas derivadas de dicha resolución.

Ante dicha coyuntura con el apoyo financiero de Flora y Fauna Internacional se inicia un proceso de facilitación para la discusión nacional (consistente en conversatorios con los distintos sectores y un Foro Nacional) sobre esta temática (octubre-diciembre 2014). Resultado de dicha actividad (esta constituyó una de las recomendaciones del Grupo Facilitador) se genera una Mesa de Diálogo para el ordenamiento de la pesca del camarón, que comprendió el establecimiento de 5 Grupos de Trabajo: normativo; estrategia de comunicación; innovación y reconversión productiva; investigación; y bienestar, desarrollo humano y financiamiento institucional, cada uno de los cuales generó su propio plan de trabajo. El proceso fue facilitado por Coopesolidar. Esta segunda etapa se desarrolló entre enero y setiembre del 2015 y resulta legalmente respaldada por una Directriz Presidencial.

De esta forma, mediante la Directriz Presidencial denominada “ Para la Generación de una Política Nacional de Aprovechamiento Sostenible del Camarón, generación de empleo y combate a la pobreza” publicada en La Gaceta del 27 de mayo del 2015, se reconoce, como parte de los procesos de diálogo de Casa Presidencial, la Mesa de

Diálogo coordinada por el INCOPECA y el MINAE (a través del Viceministerio de Aguas, Mares, Costas y Humedales) al cual se le asignan como objetivos : elaborar en un máximo de tres meses un proyecto de Ley para el ordenamiento de pesquerías sostenibles de camarón, generación de empleo y combate a la pobreza para presentarlo a la Asamblea Legislativa; en un máximo de seis meses elaborar una estrategia de aprovechamiento sostenible del camarón; y desarrollar un proceso continuo de coordinación para implementar el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero (artículo 1 inciso a). Se establece la conformación de la Mesa de Diálogo (artículo 1 inciso c, integrada por instituciones estatales, representantes del sector pesquero, ambiental y académico y con invitación a las municipalidades para involucrarse), comprendida la participación como garante de la Defensoría de los Habitantes (artículo 1 inciso d). El proceso ha sido ampliamente documentado por Coopesolidar quien también actuó como uno de los facilitadores de esta segunda etapa del proceso.⁷

Las Mesa se conforma de los siguientes sectores: semi-industrial de arrastre; artesanal en pequeña escala y molusqueros; ambiental; semi-industrial sardinero, pesca deportiva y turística; y la academia. También se contó con una importante participación de entidades gubernamentales, de diputados y algunas municipalidades.

De acuerdo (Reglas de Trabajo aprobadas en la primera reunión de la Mesa en mayo del 2015) se insta a los participantes a buscar el consenso para la toma de decisiones y en caso de no alcanzarlo se utilizaría el sistema de mayoría simple, donde cada sector tendrá un voto independientemente de la cantidad de representantes con que cuente en la Mesa (no votan los representantes de instituciones gubernamentales). El sector ambiental abandona la Mesa alegando su disconformidad con diversos aspectos de la gestión de la Mesa (Nota del 21 de julio del 2015) hecho acaecido con anterioridad a la decisión de enviar el Proyecto de Ley al Poder Ejecutivo.

Posteriormente, como parte de los resultados del Grupo de Trabajo Normativo (que contó con el apoyo de un abogado) en la Cuarta Reunión de la Mesa de Diálogo (MD-04-08-2015 de agosto 27 del 2015) se aprueba enviar el Proyecto de Ley a las autoridades pertinentes (Poder Ejecutivo para su trámite ante la Asamblea Legislativa).

Cronológicamente durante el transcurso del proceso ante las protestas de pescadores y para efecto de deponerlas, la Presidencia acuerda una serie de compromisos entre ellos (DM-1556-2015 de setiembre 2 del 2015): realizar una actualización del Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre con el objetivo de mejorar los mecanismos de transparencia y rigurosidad científica de la implementación de CITES en Costa Rica, que contemple los balances necesarios entre conservación y producción; contactar a las casas matrices de transportistas para aclarar e informar la forma como se realiza la pesca y trazabilidad del tiburón y negociar la reactivación del transporte de subproductos; no proponer ni apoyar la inclusión de especies de interés comercial en la Convención CITES o en la CMS; desarrollar por parte del INCOPECA junto al sector pesquero sesiones de trabajo para revisar y validar los valores de las

⁷ Cfr, Coopesolidar, Lecciones globales de procesos de negociación entre los sectores pesqueros para restringir la pesca de camarón y las actividades de arrastre de fondo. Informe Completo, 2016 y Brenes Tencio, Andrés, Sistematización del proceso nacional para la generación de una política pública entorno al aprovechamiento sostenible del camarón en Costa Rica, 2015.

tallas de captura de las especies de interés comercial **y compartir el borrador el Proyecto de Ley antes del 1 de octubre del 2015 y convocar el mismo a las sesiones extraordinarias de noviembre del 2015**, entre otros puntos consensuados.

Algunas de las organizaciones de pescadores artesanales de Puntarenas, Guanacaste y Golfito (FENOPEA) que formaron parte del sector artesanal también manifestaron su oposición al Proyecto de Ley mediante sus respectivas notas. Lo mismo realizó la UNA (Oficio UNA-ECB-OFIG-327-2016 de marzo del 2016) y el CIMAR de la UCR (CIMAR-019-16 de 10 de febrero del 2016).

En lo que respecta al Proyecto de Ley tiene como objetivo según su artículo 1, crear un ordenamiento de la pesca del camarón para lo cual el Estado facilitará todos los instrumentos necesarios para el desarrollo sostenible de la actividad, tales como la evaluación, capacitación, la investigación, el seguimiento, el control y la vigilancia así como el aprovechamiento sostenible con énfasis en el valor agregado de la calidad de la producción del camarón mediante los encadenamientos productivos necesarios para el fortalecimiento de este sector agroindustrial y la distribución justa y equitativa de los beneficios

El proyecto establece los fines de la noma, entre ellos, (artículo 2):a) Fomentar la investigación y la educación sobre el aprovechamiento sostenible de la pesca del camarón para generar conciencia en la población sobre la necesidad de un adecuado manejo del recurso, respetando la diversidad cultural que caracteriza al sector pesquero; b) Considerar prioritarios para el ordenamiento sostenible de las pesquerías de camarón la debida atención a las personas dedicadas a la pesca, las fuentes generadoras de trabajo, la promoción de la equidad de género, el adecuado reparto de la riqueza y la protección de los recursos- marino-costeros; c) Propiciar programas de asistencia técnica, financiera y de desarrollo empresarial del sector pesquero del camarón procurando la sostenibilidad de la actividad y la generación de empleo; d) Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para el fortalecimiento sostenible del sector camaronero, mediante la ejecución de un plan estratégico de combate a la pobreza.

Se regulan los principios de la Ley (Artículo 4) entre ellos: desarrollo sostenible democrático, enfoque precautorio, principio preventivo y de sostenibilidad; principio ecosistémico, principio de respeto y promoción de los derechos humanos; principio de respeto al trabajo digno; principio de respeto a la seguridad alimentaria, principio de respeto y consideración al conocimiento tradicional y cultural, principio de transparencia y participación; principio de transversalidad del criterio de sostenibilidad; principio de no regresión.

Se indica (artículo 5) que para determinar el aprovechamiento sostenible del camarón, se debe hacer una evaluación integral mediante los procesos correspondientes que integren aspectos ambientales, sociales y económicos, a través de los conocimientos científico-técnicos, así como la incorporación de los conocimientos tradicionales de quienes practican la pesca como su actividad ordinaria. Todos estos conocimientos transversalizados por un enfoque ecosistémico.

En especial el artículo 8 estipula las diferentes medidas que deben tomarse para el otorgamiento futuro de licencias a este tipo de pesca:

" Procesos de evaluación científico-técnico, económicos y sociales específico para el recurso camarón. Para dar cumplimiento al artículo anterior, relacionado específicamente al recurso camarón y la determinación de su sostenibilidad, deberá contarse con los estudios directos que se desarrollen mediante la implementación de un programa de evaluación y monitoreo del recurso camarón, un programa de observadores a bordo y el uso de dispositivo o baliza de monitoreo y seguimiento satelital u otra tecnología equivalente, compatible con la plataforma de seguimiento satelital del Incopeca.

Para dichos procesos de evaluación, deberán considerarse las siguientes medidas orientadoras hacia la sostenibilidad:

a) Medidas científico-técnicas:

1. Ordenamiento espacial marino para las flotas de pesca para el aprovechamiento sostenible del camarón.
2. Establecimiento de un plan de capacidad del recurso camarón.
3. Establecimiento de un plan de manejo del recurso camarón.
4. Determinación de hábitats de reproducción y crianza ecológicamente saludables (manglares, esteros, desembocaduras y humedales en general).
5. Definición de límites que permitan la regulación de porcentajes máximos de pesca incidental aprovechable y descartes.
6. Establecimiento de medidas de regulación con indicación de los tiempos y horarios de faena de pesca, la duración máxima de los lances y la definición de potenciales y eventuales cuotas de captura para cada flota.
7. Establecimiento de vedas diferenciadas por tipo de flota, especie y zona de pesca, debidamente avaladas por la Comisión Asesora de Coordinación Científico-Técnica y de Conocimiento Tradicional del Incopeca.
8. Control y vigilancia permanente y específico de actividades pesqueras.
9. Incorporación de herramientas tecnológicas en las artes de pesca de las flotas de aprovechamiento del camarón que minimicen el impacto sobre el ambiente y particularmente sobre el lecho marino.
10. Uso de dispositivos de seguimiento y monitoreo en embarcaciones.
11. Uso de dispositivos excluidores de tortugas marinas (DETs) y de peces (DEPs) en redes de arrastre y de modificaciones o aditamentos en las redes, que garanticen la reducción significativa de la captura de fauna de acompañamiento (FACA).
12. Trasmallas con las medidas autorizadas de ancho, largo y luz de malla.
13. Identificadores físicos de las embarcaciones y sus artes de pesca (placas, coloración u otros).
14. Programa de preinversión y manejo de riesgos.
15. Programa de asesoría y asistencia técnica integral.

b) Medidas económicas:

1. Certificaciones de diversos tipos: de origen, trazabilidad, ambientales, mercado justo y calidad.
2. Establecimiento de un plan de financiamiento de los estudios necesarios para evaluar el recurso camarón.
3. Revalorización del precio de mercado (valor agregado) del producto, para mantener los ingresos y reducir la biomasa explotada.
4. Rentabilidad de la actividad a largo plazo.
5. Justo reconocimiento económico y social de las mujeres en las diferentes actividades laborales relacionadas con la pesca de camarón, especialmente aquellas con las que han estado ligadas tradicionalmente.
6. Programa de apoyo financiero para los pequeños y medianos empresarios.
7. Apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura.
8. Programa de emprendimientos y encadenamientos productivos.
9. Programas para la generación de valor agregado.

c) Medidas sociales:

1. No a la explotación de personas menores de 16 años de edad.
2. Equipo de seguridad apropiado en los botes, para disminuir accidentes durante el desempeño del trabajo y los impactos ante los efectos del cambio climático.
3. Distribución justa de las ganancias derivadas de las actividades pesqueras, conforme sus actividades laborales.
4. Seguridad social al día y responsabilidad por parte de los patrones en el pago de los rubros correspondientes, para los trabajadores vinculados en la actividad.
5. Programa de fomento y desarrollo empresarial.
6. Programa de capacitación pesquera y acuícola.
7. Programa de protección y garantías al productor.
8. Programa de asociatividad."

Finalmente el transitorio IV establece que una vez que el Ministerio de Agricultura y Ganadería defina y publique los requisitos y condiciones para el otorgamiento de licencias de pesca de camarón sostenible mediante el reglamento a esta ley, las personas que resultaron afectadas con el voto 10540-2013 de la Sala Constitucional de las 15 horas y 50 minutos de 7 de agosto de 2013 y que a esa fecha tenían su licencia de pesca vigente y activa, contarán con un plazo improrrogable de un año, para solicitar, con derecho a tramitación preferente, el otorgamiento de una licencia al amparo de los criterios de la presente ley, para lo cual aportarán los atestados que justifiquen tal condición.

La decisión de presentar el Proyecto de Ley ha enfrentado a diferentes actores y aunque se describe su posición relativa a la iniciativa, permite también reflejar las posturas de estos en temas marinos de manera más general.

Organizaciones no Gubernamentales, tales como Marviva, Pretoma, Conservación Internacional y otras que han manifestado diversas críticas al proceso de Diálogo y en particular a la presentación y contenido del Proyecto de Ley.

Algunas de las organizaciones de pescadores artesanales que por medio de notas o cartas han expresado su desacuerdo con algunos elementos del proceso y con la presentación y contenido del Proyecto de Ley.

Instituciones de investigación de la UCR (CIMAR) y UNA que han indicado, aunque referido exclusivamente al Proyecto de Ley, su posición contraria al mismo.

Incopesca ha acordado expresamente mediante Acuerdo de Junta Directiva No. 48-2015 "...-Avalar en todos sus extremos, el Proyecto de Ley "LEY PARA EL DESARROLLO Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DEL CAMARÓN".

2-Instar al Poder Ejecutivo, continúe con los trámites correspondientes a fin de materializar como Ley, el proyecto en mención".

El Ministerio de Ambiente y Energía, por medio del Viceministerio de Aguas, Mares, Costas y Humedales, si bien ha validado el proceso de la Mesa de Diálogo, ha indicado la necesidad de contar con estudios técnicos que permitan cumplir con el principio constitucional de objetivación de la tutela ambiental o vinculación entre la ciencia y la técnica (Oficio VAMCH-307-2015 de octubre del 2015).

La Organización Coopesolidar que lideró el proceso de diálogo que han documentado ampliamente sus resultados y el proceso desarrollado y ha generado insumos técnicos para el mismo.

El Proyecto ha sido retirado de las sesiones extraordinarias pero se ha manifestado que podría ser presentado en las extraordinarias del mes de agosto. Actualmente se encuentra en trámite ante la Comisión Especial de Ambiente.

El proceso de las Mesas de Diálogo continúa.

III. CAPACIDADES DE REGULACION DE INSTITUCIONES DE INTERES.

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 2015, 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.

a) Resultados de Informes de Fiscalización de la Contraloría General.⁸

Los Informes de Fiscalización de la Contraloría General de la República emitidos en el 2015 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 de

⁸ Todos disponibles en la web de la Contraloría General www.cgr.go.cr

fiscalizador de la actuación de la administración activa (quien posee la competencia técnica en estos temas) en la aplicación de la legislación ambiental.

Los Informes del 2015 abordan problemáticas de (in) cumplimiento de la normativa ambiental relevantes.

Durante el año 2015 e inicios del 2016 la Contraloría mediante diversos informes de fiscalización ha puntualizado nuevamente carencias en la gestión de la institucionalidad ambiental aunque en un número menor al 2014 (destacan sin embargo los Informes sobre el SENARA, el sector agropecuario y el cambio climático, el Proyecto BID-Turismo y el tratamiento de aguas residuales especiales). El siguiente cuadro presenta un resumen de los mismos.

Cuadro 3
Informes de Fiscalización de la CGR del 2015 e inicios del 2016

Fecha	Nro. de Informe	Institución	Asunto
07/08/2015	DFOE-AE-IF-08-2015	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas	Informe de la Auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad de las acciones del SENARA para brindar soluciones de riego y drenaje a las regiones del país expuestas a eventos climáticos extremos
01/12/2015	DFOE-AE-IF-13-2015	Instituto Costarricense de Electricidad y Banco Nacional de Costa Rica.	Informe de la Auditoría de carácter especial en el Fideicomiso de titularización del Proyecto Hidroeléctrico Cariblanco
12/01/2015	DFOE-AE-IF-02-2015	Consejo Nacional de Áreas de Conservación	Auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad del avance en la implementación del crédito externo nro. BID 1824/OC/CR: Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas
26/05/2015	DFOE-AE-IF-05-2015	Ministerio de Salud	Auditoría especial ejecutada en el Ministerio de Salud acerca de los sistemas de tratamiento de aguas residuales de tipo especial
20/07/2015	DFOE-AE-IF-07-2015	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	Informe de la auditoría de carácter especial acerca del desarrollo y operación del parque eólico Valle Central de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.

15/01/2016	DFOE-EC-IF-05-2016	Consejo Agropecuario Nacional	Informe de la auditoría operativa sobre la eficacia de las acciones realizadas por el sector agropecuario para la mitigación, adaptación y gestión del riesgo del cambio climático
------------	--------------------	-------------------------------	--

Fuente: elaboración propia.

Fuente: elaboración propia.

b) Número de casos ambientales y estado de cumplimiento de las sentencias estimatorias ambientales de la Sala Constitucional.

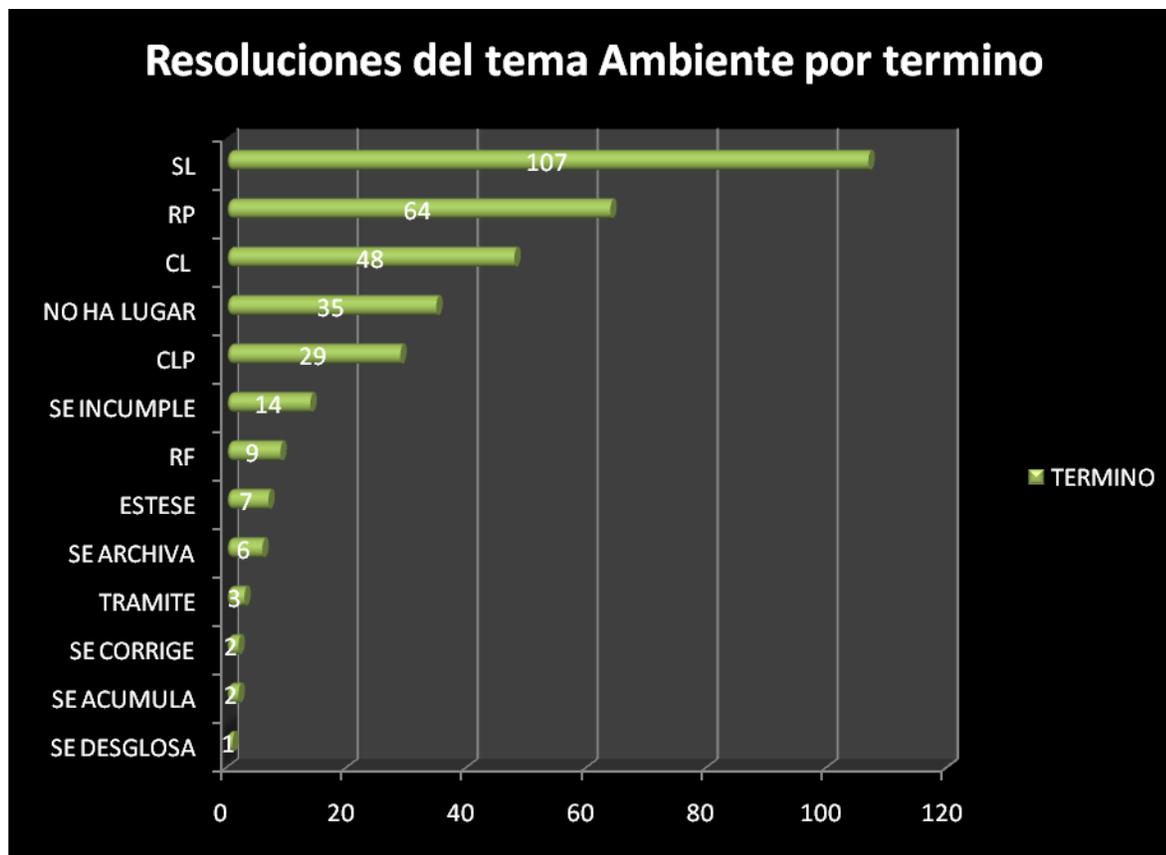
Según la información proporcionada por la SC (bases de datos de asuntos ingresados y de los fallados), en el año 2015 (enero a diciembre) se fallaron aproximadamente 327 recursos de amparos clasificados como ambientales.

Los siguientes son los temas abordados por los recursos según la clasificación empleada por la propia Sala:

SUBTEMAS	RESOLUCIONES
EXPLOTACIÓN	1
FERROCARRIL	1
GANADERIA	1
GASOLINERA	1
MINERIA	1
PARADAS DE AUTOBUS	1
PATRIMONIO MUNICIPAL	1
PERMISOS	1
PLAGAS	1
SANCION	1
ZONA MARITIMO	
TERRESTRE	1
PLANTACIONES	2
REQUISITOS	2
TORRE	2
ACTIVIDAD COMERCIAL	3
FAUNA	3
ALCANTARILLADO	4
EXTRACCIONES DE	
MATERIALES	4
PESCA	4

QUEMAS	4
RELLENO SANITARIO	4
AREA PROTEGIDA	5
RIOS	5
CONCESIÓN	6
ESTUDIOS	
AMBIENTALES	6
GRANJAS	9
TALA DE ARBOLES	10
CONSTRUCCION	12
ORDEN SANITARIA	14
AGUAS	15
BASURA	22
DAÑO AMBIENTAL	31
CONTAMINACION	
SONICA	65
CONTAMINACIÓN	84
	327

Respecto a los tipo de resoluciones, el mayor número correspondió a los declarados sin lugar que incluyendo a los rechazados de plano alcanzan casi la mitad de la totalidad. Aquellos declarados con lugar o con lugar parcial suman aproximadamente 77.



Los casos fallados en el 2015 consecuentemente se concentran en las áreas antes mencionadas específicamente en: la contaminación del aire (por polvo, ruidos o quemas); el manejo inadecuado de las aguas residuales y negras; afectación del recurso hídrico; el deficiente manejo de los residuos sólidos, incluida su fase de disposición final; la operación e impactos de obras y proyectos (torres de telecomunicaciones, urbanizaciones, carreteras y caminos, etc); incumplimiento de órdenes sanitarias; daño al ambiente, entre otros.

La información - al igual que ponencias anteriores- facultan concluir sobre dos puntos: a) de los amparos declarados con lugar por violación del derecho constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado en el 2015 se aprecian las dificultades de la administración, especialmente el MINAE; el Ministerio de Salud; las Municipalidades; y el AYA para tutelar de manera preventiva y represiva el derecho a un ambiente sano, constándose reiteradas omisiones en el control del cumplimiento de la legislación, así como debilidades en el seguimiento a órdenes o medidas administrativas dictadas por ellos mismos para proteger el medio; b) se identifica un énfasis en supuestos relacionados con la gestión de la agenda café y un disminución de los casos relacionados con otras agendas, particularmente la verde.

Respecto al seguimiento de sentencias en el 2015 el gráfico siguiente presenta información al respecto por recursos ambientales alegados como transgredidos y de forma general:



En total según el sistema de seguimiento de la SC no se han cumplido 6 fallos, 9 solo parcialmente, un caso no tiene aún prueba de haberse acatado, 10 se han cumplido y dos se reportan en trámite.

Con relación en particular al AyA se ha solicitado presentar un estudio de caso. Al respecto, se han identificado los amparos del 2015 en los cuales se ha condenado a la Institución y las acciones emprendidas por la institución en respuesta a lo dispuesto por la SC:

Voto	Acciones emprendidas/mecanismos de seguimiento
<p>Voto No:15-001639 Fecha:06/02/2015 Notificado al AyA el:26/02/2015</p> <p>Por tanto: Se declara con lugar el recurso por violación a los artículos 21 y 50 de la Constitución Política. Se ordena a Eduardo Lezama Fernández en su calidad de Subgerente del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y a Karla Obando Mata en su calidad de Directora a.i. del Área Rectora de Salud de Desamparados o a quienes ocupen los cargos que dentro del plazo de DOS MESES contado a partir de la notificación de esta sentencia, ejecuten las pruebas técnicas requeridas para determinar en qué viviendas de la urbanización Lomas del Bosque en Los Guidos de Desamparados se están vertiendo irregularmente las aguas residuales y negras . Una vez efectuado lo anterior, Eduardo Lezama Fernández y Karla Obando Mata, por su orden Subgerente del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y Directora a.i. del Área Rectora de Salud de Desamparados, o quienes ocupen esos cargos, deberán dictar las medidas pertinente a fin de resolver dicha situación en un plazo no mayor de SEIS MESES. . Se condena al Estado y al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. Notifíquese la presente resolución a Eduardo Lezama Fernández en su calidad de Subgerente del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y a Karla Obando Mata</p>	<p>Plazo vencido.</p> <p>Recurso de Amparo 14-019603-0007-CO, el voto fue notificado el 26 de febrero del 2015 y se cumplió el 15 de mayo del 2015, el problema era la conexión de aguas residuales a una red prevista, se contó con la colaboración del Ministerio de Salud, para identificar a los vecinos que estaban ocasionando el problema mediante órdenes sanitarias y se procedió al sellado de la red prevista, que los propios vecinos pretendían utilizar como tanque séptico para no tener que pagar el adecuado mantenimiento a sus tanques sépticos.</p>

<p>en su calidad de Directora a.i. del Área Rectora de Salud de Desamparados o a quienes ocupen los cargos, EN FORMA PERSONAL. Lo Magistrados Jinesta Lobo y Salazar Alvarado ponen nota. La Magistrada Hernández da razones separadas.</p>	
<p>Voto No:15-008959 Fecha:18/06/2015 Notificado al AyA el:24/06/2015 Por tanto:Se declara con lugar el recurso por violación a los artículos 21 y 50 de la Constitución Política. Se ordena a Yalile Contreras Jiménez en calidad de Directora del Área Rectora de Salud de Alajuelita, a José Alberto Moya Segura en calidad de Gerente General del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y a Víctor Hugo Echavarría Ureña en calidad de Alcalde de Alajuelita o quienes ocupen los cargos supervisar el cumplimiento del comunicado CS-ARL-AL-423-2015 de fecha 27 de mayo del 2015 e informar a esta Sala en el plazo de DOS MESES contados a partir de la notificación de esta sentencia, el resultado de los trabajos realizados por los habitantes de la urbanización y en caso de no resultar óptimos, girar la respectiva orden sanitaria para que se clausuren las previstas del alcantarillado sanitario. Se condena al Estado y a la Municipalidad de Alajuelita al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. Notifíquese la presente resolución a Yalile Contreras Jiménez en calidad de Directora del Área Rectora de Salud de Alajuelita, a José Alberto Moya Segura en calidad de Gerente General del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y a Víctor Hugo Echavarría Ureña en calidad de Alcalde de la Municipalidad de Alajuelita o quienes ocupen los cargos, EN</p>	<p>Plazo vencido.</p> <p>Recurso de Amparo 15-005855-0007-CO, el Voto fue notificado el 24 de junio del 2015 y se cumplió el 27 de mayo del 2015, el problema se resolvió al sellar una red prevista que los vecinos estaban utilizando como tanque séptico, igualmente se contó con la colaboración del Ministerio de Salud, para identificar a los infractores.</p>

<p>FORMA PERSONAL.El Magistrado Jinesta Lobo pone nota.</p>	
<p>Voto No:10-009399 Fecha:26/06/2015 Notificado al AyA el:07/07/2015 Por tanto:“.. Se declara con lugar el recurso. Se les ordena a Fernando Llorca Castro, Eduardo Arguedas Barquero y William Barrantes Barrantes, por su orden Ministro de Salud, Director del Área Rectora de Salud de Hatillo y Director General de Salud, ambos del Ministerio de Salud, así como a Yamileth Astorga Espeleta y William Leninger Sancho, por su orden Presidenta Ejecutiva y Jefe del Departamento de Mantenimiento de Colectores y Subcolectores, ambos del ICAA, y a Sandra García Pérez, en su condición de Alcaldesa de San José, o a quienes ocupen sus cargos, que coordinen y ejecuten las medidas que correspondan para que dentro del plazo de 12 MESES contado a partir de la notificación de esta sentencia, solventen de manera definitiva el problema de desbordamiento de aguas negras en el sector de Hatillo 4 (150 metros oeste del Liceo Edgar Cervantes) durante la época de invierno. Se condena al Estado, a la Municipalidad de San José y al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a la presente declaratoria, los cuales se liquidarán en el proceso de ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. Notifíquese esta resolución a Fernando Llorca Castro, Eduardo Arguedas Barquero y William Barrantes Barrantes, por su orden Ministro de Salud, Director del Área Rectora de Salud de Hatillo y Director General de Salud, ambos del Ministerio de Salud, así como a Yamileth Astorga Espeleta y William Leninger Sancho, por su orden Presidenta Ejecutiva y Jefe del</p>	<p>Plazo Vencido. Recurso de Amparo 15-006989-0007-CO, fue notificado el voto el 7 de julio del 2015 y se encuentra en ejecución, el problema es la conexión de aguas pluviales a las red de aguas residuales, y como son muchas las viviendas en Hatillo 4, no se ha terminado de eliminar las descargas a la red sanitaria, nos encontramos trabajando con el Ministerio de Salud, pero hay que notificar cada casa y otorgarles el plazo de la orden sanitaria y proceder a eliminar cada descarga, el incumplimiento radica en que hay muchas viviendas que no se han podido notificar ya que no hay gente en las casas cuando se les visita, el proceso es muy lento.</p>

<p>Departamento de Mantenimiento de Colectores y Subcolectores, ambos del ICAA, y a Sandra García Pérez, en su condición de Alcaldesa de San José, o a quienes ocupen sus cargos, en forma personal. La Magistrada Hernández López pone nota. El Magistrado Salazar Alvarado consigna nota.-”</p>	
<p>Voto No:15-016834 Fecha:30/10/2015 Notificado al AyA el:06/11/2015 Por tanto:Se declara CON LUGAR el recurso. En consecuencia se ordena a Fernando Llorca Castro, Ministro de Salud, Fernando Mora Rodríguez, Ministro a.i de Ambiente y Energía, Manuel Rosales Caamaño, Director del Área Rectora de Salud de Curridabat, José Alberto Moya Segura y Manuel López Fonseux, Gerente General y Director de UEN Recolección y Tratamiento GAM del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Edgar Eduardo Mora_Altamirano y Guillermo Morales Rodríguez, Alcalde y Presidente del Concejo de Curridabat, o a quienes ocupen esos cargos, que bajo la dirección del Alcalde local, de manera inmediata deberán coordinar e intervenir cada uno dentro del margen de su competencia a fin de detener el vertido de aguas negras en el cauce del Río María Aguilar, diagonal al Estadio Lito Monge, según se ha denunciado. Se condena al Estado, al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, y a la Municipalidad de Curridabat al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. El Magistrado Salazar Alvarado salva el voto y declara sin lugar el recurso. Notifíquese la presente resolución en forma personal a Fernando Llorca Castro, Ministro de Salud,</p>	<p>Plazo vencido. Recurso de Amparo 15-009117-0007-CO, fue notificado el voto el 6 de noviembre del 2015 y se cumplió el 18 de febrero del 2016, el problema era una obstrucción en el colector del río María Aguilar, la cual se solventó en esa fecha.</p>

<p>Fernando Mora Rodríguez, Ministro a.i de Ambiente y Energía, Manuel Rosales Caamaño, Director del Área Rectora de Salud de Curridabat, José Alberto Moya Segura y Manuel López Fonseux, Gerente General y Director de UEN Recolección y Tratamiento GAM del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Edgar Eduardo Mora_Altamirano y Guillermo Morales Rodríguez, Alcalde y Presidente del Concejo de Curridabat, o a quienes ocupen los cargos antes mencionados.- Fecha</p>	
<p>Voto No:15-012560 Fecha:14/08/2015 Notificado al AyA el:18/08/2015 Por tanto: Se declara con lugar el recurso. Se condena al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados al pago de las costas, daños y perjuicios ocasionados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. La Magistrada Hernández López salva el voto y declara sin lugar el recurso. El Magistrado Salazar Alvarado pone nota.</p>	<p>Archivado. Recurso de Amparo 15-010770-000-CO, el voto fue notificado el 18 de agosto del 2015 y se cumplió el 31 de julio del 2015, el problema era una obstrucción en una caja de registro generada por los propios vecinos al tirar objetos que no deben de eliminarse por los tanques sépticos.</p>
<p>Voto No:15-016499 Fecha:23/10/2015 Notificado al AyA el:30/10/2015 Por tanto:Se declara PARCIALMENTE CON LUGAR el recurso, únicamente en cuanto a la tardanza en atender la denuncia ambiental presentada el 11 de junio del 2015. En consecuencia se ordena a JOSE ALBERTO MOYA SEGURA, en su calidad de Gerente General y JORGE MADRIGAL GARCIA, en su calidad de Director Región Huetar Atlántica, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, o quienes en su lugar ocupen dichos cargos, que cada uno dentro del ámbito de sus competencias procedan a girar las instrucciones que</p>	<p>Archivado. Recurso de Amparo 15-014598-000-CO, fue notificado el voto el 2 de noviembre del 2015 y se cumplió el 4 de enero del 2016, con la respuesta a la denuncia ambiental que alegaba el recurrente.</p>

<p>correspondan para que dentro del plazo máximo de dos meses calendario, contados a partir de la notificación de esta resolución, se resuelva la denuncia en cuestión. Se condena al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. Notifíquese de forma personal a JOSE ALBERTO MOYA SEGURA, en su calidad de Gerente General y JORGE MADRIGAL GARCIA, en su calidad de Director Región Huetar Atlántica, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, o quienes en su lugar ocupen</p>	
--	--

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por la Dirección Jurídica del AyA.

c) Información sobre el trámite de denuncias ambientales y fiscalización en el Ministerio de Ambiente y Energía (SINAC, Contralor Ambiental, Tribunal Ambiental) y en el Ministerio Público.

A continuación se presentan algunas conclusiones relevantes en materia de control y fiscalización ambiental durante el 2015 del SINAC, Contralor Ambiental, el Tribunal Ambiental Administrativo y el Ministerio Público.

- **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.

La siguiente información se ha extraído del SEMEC (Informe Anual de Estadísticas del SINAC correspondiente al 2015). El documento presenta datos adicionales sobre cantidad de horas invertidas en labores de control y protección por Área de Conservación y según el tipo de actividad desarrollada que demuestran que el componente de fiscalización del Sistema/Áreas de Conservación constituye una actividad de particular importancia. **Adicionalmente, debe destacarse que la nueva estructura organizativa de la Dirección Ejecutiva incluye como uno de sus**

Departamentos el de control y protección. Al igual que el 2015 las quejas por infracciones forestales y vida silvestre concentran la mayoría de las presentadas y éstas a su vez las que se convierten en denuncias interpuestas ante los Tribunales (porcentaje menor al del año pasado). También se refiere que disminuyeron las horas dedicadas a actividades de control.

De conformidad con el SEMEC: “..... más del 60 % de las quejas atendidas están identificadas por infracción a delitos forestales, recordemos que la ley forestal 7575 identifican más de 12 conductas sancionatorias penalmente, la corta de árboles sin autorización y la corta de árboles e invasión a las zonas de protección son las quejas más atendidas por parte de los funcionarios de las Áreas de Conservación.

La mayor parte de las quejas reportadas y atendidas se presentan en el valle central y la zona norte del país, también hay que señalar que en materia infracciones a la ley de Conservación de la Vida Silvestre se atendieron 836 quejas ciudadanas y gran parte de ellas es por tenencia ilegal de fauna silvestre en personas individuales y centros de rescate y zoológicos.

Las denuncias interpuestas tienden a ir disminuyendo desde el 2011..... Al igual con las quejas atendidas el mayor porcentaje de denuncias interpuestas son por infracciones penales a la ley forestal 7575, más de 900 casos denunciados a los tribunales judiciales y administrativos.

Los delitos forestales son más denunciados con 969 denuncias y los principales infracciones son la corta de árboles sin autorización por parte de la Administración Forestal del Estado (Tala en bosque y fuera de ella), la invasión y corta de árboles en zonas de protección, violentando el artículo 33 de la ley forestal, el transporte de madera sin contar con la documentación legal o documentación alterada infringiendo el artículo 55 y 56 de la ley forestal.

..... el Área de Conservación Caribe que está en Limón es el grupo de funcionarios que interpuso la mayor cantidad de denuncias con 280 informes de investigación, es importante valorar que no toda queja atendida es una denuncia, esto porque si la investigación de la queja no reúne los requisitos para identificar claramente el delito de cualquier ley ambiental, significa que no hay suficiente prueba para presentar en el Ministerio Público."

Respecto a las actividades de prevención, control y protección se menciona:

" se puede observar que se realizaron más de 20000 acciones o actividades de prevención, control y protección, de las cuales se destacan más de 5000 actividades en el tema de quejas, asistencias a juicios, seguimientos a denuncias y participación en audiencias preliminares en procesos conciliatorios. Los informes de investigación que interponen los funcionarios de las Áreas de Conservación como autoridad policial administrativa que representa (art. 54 ley forestal, art. 16 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, art. 11 de la Ley de Parques Nacionales) tienen que brindar un apoyo al

Ministerio Público y al Tribunal Ambiental Administrativo, en fortalecer la prueba con ampliaciones de denuncias, informes de peritajes o valoraciones de daño ambiental, consecuentemente los funcionarios participan en las audiencias para llegar a un proceso conciliatorio con el infractor, en caso de no llegarse a un acuerdo se va a juicio la causa judicial o administrativa,

Con las actividades preventivas como el seguimiento a actividades de aprovechamiento forestal y vida silvestre observamos que se realizaron más de 5000 actividades preventivas como inspecciones a todas la categorías de permisos forestales, supervisión de industrias forestales, centros de rescate, zocriaderos, mariposarios principalmente, todas estas acciones se realizan para prevenir incumplimiento en las resoluciones donde se aprueba la actividad forestal y de vida silvestre y se previene ilegalidades en las normas autorizadas.

Con respecto a las actividades de patrullajes terrestres, marinos y operativos se realizaron más de 5600 actividades preventivas, de las cuales 4700 patrullajes terrestre representan el 84 % de este ámbito, los patrullajes mayoritariamente se realizan dentro de Áreas Silvestres Protegidas, el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central y Área de Conservación Tempisque son las Áreas de Conservación que realizaron la mayor cantidad de patrullajes.

Es importante señalar se realizaron 483 acciones de prevención en la parte de marina, fortaleciendo las acciones de control marino.....

Con la actividad de la inversión de tiempo para realizar labores de prevención, control y protección, en todas las Áreas de Conservación..... hemos tenido una tendencia que ha disminuido las labores de protección desde hace tres años en las Áreas Silvestres Protegidas, para este año llegamos a invertir más de 130.000 horas cuando en el 2013 se había invertido más de 160.000 horas, con respecto al trabajo fuera de Áreas Silvestres Protegidas, este ha venido aumentado año a año, ya para este periodo se invirtieron casi 70.000 horas, la mayor incidencia de este aumento se debe a que en los últimos años, Guarda Costas, Fuerza Pública, Policías de Fronteras; OIJ, COVIRENAS han participado en actividades de control muy activamente".

Fuente: SEMEC 2016.

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 mismas (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 se obtuvieron resultados positivos y en caso contrario, las razones por las cuales ello no ocurrió. Por ello resulta particularmente relevante contrastar estos números con los relacionados con el trámite y resolución de los delitos ambientales por parte del Ministerio Público.

- **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 2015, se ingresaron al Sistema 2069 denuncias, incrementándose considerablemente con respecto al 2014 según se reseñó en la ponencia anterior.

Por medio del teléfono 1192 ingresaron un 45.4% de las denuncias y en segundo lugar por medio de la página web con 17,8%.

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

Cuadro 4
Denuncias recibidas por el SITADA, según recurso afectado. 2015

Infracción	Número	Porcentaje
Forestal	1.017	49,15
Recurso Hídrico	297	14,35
Biodiversidad	314	15,18
Explotación minera	121	5,85
Contaminación del aire	70	3,38
Contaminación por residuos sólidos	69	3,33
Pesca Continental	31	1,5
Suelos	56	2,71
Combustibles derivados del petróleo	30	1,45
Contaminación sónica	11	0,53
Pesca Marítima	20	0,97
Viabilidad ambiental	11	0,53
Arqueológico	8	0,39
Otras	14	0,68

Fuente: Informe de Labores del Contralor Ambiental.

De las denuncias resueltas se cerró el 85,7%, se interpuso 11, 7 ante el Ministerio Público, el 1, 8 ante el Tribunal Ambiental Administrativo y el 0,3 ante el Registro Minero. Las Fiscalías con más denuncias interpuestas fueron Upala, Guatuso y San

Carlos. Se atendieron 88, 4 de las denuncias registradas y se resolvieron un 72, 8 (no se indica de que manera).

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 denuncias (en qué grado han permitido detener o revertir la afectación de un recurso natural).

- **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.

Respecto a los expedientes abiertos se reporta una baja (206 versus 370) con respecto a años anteriores tal y como se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5
Cantidad de denuncias, activas interpuestas y actos finales

Año	Total de Denuncia Activas	Total de Denuncias interpuestas	Actos Finales
2010	445	549	91
2011	398	469	60
2012	392	439	59
2013	356	380	105
2014	335	370	143
2015	201	206	154

Para el 2015 se mantienen activas 201 denuncias, lo cual implica que solamente 5 de las 206 interpuestas fueron resueltas de alguna manera.

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

Cuadro 6
Infracciones Ambientales alegadas ante el Tribunal en hasta mediados del 2015.

Tipo de Infracción	Cantidad
Afectación a Humedales (ecosistemas marinos, estuarinos o manglar)	5
Afectación a humedales dulceacuícolas (ecosistemas palustrinos, riberinos y lacustrinos)	5
Aprovechamiento de árboles en áreas provistas de bosque sin contar con los permisos de la AFE	6
Vertido de aguas residuales de tipo ordinario	1
Vertido de aguas residuales de tipo especial	9
Contaminación de suelo por productos químicos	1
Contaminación de suelo por fuente difusa	2
Cambio de uso de suelo con base en el art. 19 de la Ley 7575, que establece que solo se permite cambiar un 10% el área efectiva de bosque previo a obtener el permiso de la AFE	3
Corta o aprovechamiento de árboles en terrenos desprovistos de bosque sin permiso de la AFE	2
Afectación de áreas de protección con siembra de cultivos agrícolas u otros	7
Eliminación de vegetación menor en áreas de protección	15
Corta y/o de árboles en áreas de protección	14
Corta y/o de árboles en bosques	6
Construcción de infraestructura temporal o permanente en áreas de protección	9
Movimientos de tierra en áreas de protección	13
Depósito de materiales (materiales de construcción u otro que pudiese causar alguna afectación al área de protección)	2
Extracción de materiales en tajo	1
Extracción de materiales en cuerpo de agua	4
Emisiones atmosféricas de fuentes puntuales que utilizan combustibles fósiles o biomásicos	1
Mal manejo de residuos sólidos orgánicos	1
Mal manejo de residuos sólidos (escombros, plástico, madera y otros)	7
Mal manejo de residuos sólidos (vertedero)	2
Iniciar obras sin contar con la respectiva viabilidad ambiental emitida por SETENA	3
Afectación del recurso hídrico	5
Invasión a la zona marítimo terrestre	1
Afectación áreas de protección con caminos de acceso	1
Movimientos de tierra cuando supere lo establecido para la obtención de la viabilidad ambiental (fuera de área de protección)	4
Desvío de cauce	1

Desviación/taponamiento de quebrada	3
Contaminación marina por nitrato de amonio	1
Total	135

Nota: Corte al 24-6-15

Fuente: Control de apertura de expedientes, 2015.

Con respecto a la clasificación de los actos finales⁹ se describe de la siguiente manera:

Cuadro 7.

Tipos de actos finales del TAA.

Actos finales	
Año 2015	
Resolución	Total
Actos finales	24
Homologaciones	5
Desestimaciones	125
Total actos finales	154

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.

La cantidad de actos finales se incrementó ligeramente, pero continúa siendo baja respecto a la totalidad de expedientes que ingresan. Nótese que un número importante se trata de desestimaciones de los reclamos.

En términos del personal, se mantiene un recurso humano similar al del año 2014. Se cuenta actualmente con un equipo de trabajo de 7 abogados; la unidad técnica cuenta con dos profesionales, ambos biólogos. 3 jueces titulares y sus respectivos suplentes y el área administrativa de apoyo de 5 personas. Además, se ha integrado una economista, pero facilitada por otro órgano y no de forma permanente.

En la ponencia correspondiente al período del 2014 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). Al respecto se han emprendido algunas acciones, tales como: disponer que los abogados tramitadores durante la primer semana de cada

⁹ Las Resoluciones de Actos Finales hacen referencia a expedientes culminados del Tribunal.

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; mediante reforma al reglamento de procedimientos del Tribunal (artículo 10) conseguir que los aspectos de trámite 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 está por implementar un procedimiento de notificación por correo electrónico y por medio de Correos de Costa Rica y de obtener el apoyo de la Corte Suprema de Justicia para la adquisición (donación) de equipo de audio y video. No obstante, se ha considerado impropio desarrollar criterios de admisibilidad ante las competencias otorgadas por Ley al Tribunal y constituir una Unidad de Daño dentro del órgano. Se estima que se cuenta con un circulante aproximado de 3200 expedientes.

d) Ministerio Público: información sobre delitos ambientales.

Respecto a los delitos ambientales denunciados los más recurrentes responden a infracciones a la LF, LCVS y LZMT como se observa a continuación. Únicamente se presentan los datos de las fiscalías especializadas en temas ambientales existentes.

No se cuenta con información del resultado del proceso, es decir cuántas de estas denuncias han sido desestimadas, fallos condenatorios o absoluciones o en cuales situaciones se han acordado salidas alternas que normalmente incluyen, entre otros elementos, un plan reparador del daño ambiental ocasionado. Finalmente, no ha sido posible identificar las infracciones concretas (artículos) a cada una de las leyes.

Siglas: LF: Ley Forestal; LCVS: Ley de Conservación de la Vida Silvestre; LZMT: Ley de Zona Marítimo-Terrestre; LGIRS: Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos; UBDP: Usurpación de bienes de dominio público; UA: Usurpación de aguas; CSMPS: contaminación de sustancias de modo peligroso para la salud; LPA: Ley de Pesca y Acuicultura; LPNA: Ley de Patrimonio Nacional Arqueológico; LPHA: Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico; CM: Código de Minería.

CAUSAS INGRESADAS FISCALIA AMBIENTAL POR DELITO 2015													
	L F	LC VS	LZ MT	L GI R	UB DP	U A	CS MP S	L P A	LP NA	LPHA	CM	OT RO S	TOT AL
FISCALIA AMBIENTAL SJ	14	0	0	0	3	1	0	0	1	1	0	2	22
FISCALIA DE SANTA CRUZ	58	2	0	0	3	0	0	1	2	1	3		70
FISCALIA DE PROTECCION DE OSA	39	13	12	0	0	0	0	8	0	0	12	5	89

TOTAL	1	1	1	15	12	0	6	1	0	9	3	2	15	7	181
-------	---	---	---	----	----	---	---	---	---	---	---	---	----	---	-----

Fuente: Fiscalía Ambiental y Agraria del Ministerio Público.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- La ponencia se ha enfocado en los temas de fiscalización del cumplimiento de la normativa mediante el trámite y atención de denuncias ambientales. En este sentido esta constituye una de las formas de asegurar la observancia del ordenamiento jurídico que rige esta materia. No obstante, debido al enfoque del documento, no se ha analizado los mecanismos preventivos con que cuenta la administración (mediante permisos, autorizaciones y otras acciones de control y vigilancia distintas a las denuncias) y su ejecución en la práctica. Para ello en una futura ponencia sería importante generar algunos criterios o indicadores (o utilizar aquellos que han sido desarrollados por organizaciones activas en materia de cumplimiento de la ley ambiental como la International Network of the Enforcement and Compliance with Environmental Law-INECE) y aplicarlos a una o dos instituciones. De esta forma se podría ir más allá de la sola presentación de mandatos legales, personal y presupuesto lo cual- aunque relevante- no brinda un panorama completo del nivel o grado de cumplimiento de la ley ambiental.
- A pesar de dichas limitaciones, de la información recopilada (comprendidos los votos de la SC y documentos de fiscalización de la CGR) es posible inferir que la administración activa no cumple adecuadamente con sus mandatos preventivos o fiscalizadores de manera que se producen transgresiones a la normativa ambiental que no reciben una respuesta satisfactoria en vía administrativa, hasta que se reciben órdenes judiciales (y siempre que estas sean efectivamente acatadas). En este orden de ideas, resulta pertinente reproducir en acá dos importantes conclusiones relativas a los casos que son fallados de manera estimatoria por la SC y a los Informes de Fiscalización de la CGR. Con respecto a la Sala como se indicó: a) de los amparos declarados con lugar por violación del derecho constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado en el 2015 se aprecian las dificultades de la administración, especialmente el MINAE; el Ministerio de Salud; las Municipalidades; y el AYA para tutelar de manera preventiva y represiva el derecho a un ambiente sano, constándose reiteradas omisiones en el control del cumplimiento de la legislación, así como debilidades en el seguimiento a órdenes o medidas administrativas dictadas por ellos mismos para proteger el medio; b) se identifica un énfasis en supuestos relacionados con la gestión de la agenda café y un disminución de los casos relacionados con otras agendas, particularmente la verde. En relación a la CGR, sus Informes (tanto los correspondientes al 2015 como en años anteriores) normalmente incorporan críticas significativas, entre otros, al (in) cumplimiento de la normativa ambiental que aplican las instituciones que se estudian en cada caso específico. Así durante el año 2015 e inicios del 2016 la Contraloría ha puntualizado nuevamente carencias en la gestión de la institucionalidad ambiental, por ejemplo, con respecto al SENARA, el sector agropecuario y el cambio climático, Ministerio de Salud y tratamiento de aguas residuales especiales y gestión del proyecto BID-Turismo especialmente por parte del SINAC.

- 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, incrementándose el número de casos en estos dos últimos supuestos. 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 concentran en temas de la agenda café (contaminación del agua, aire, por residuos, sónica, impactos negativos de obras y proyectos, etc).
- Como se había observado en una ponencia anterior, la información con que cuentan algunas instancias estatales relativa a la fiscalización ambiental no resulta adecuada para poder evaluar si efectivamente las acciones de fiscalización 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. Esta información debería ser puesta a disposición del público por medio de recursos informáticos.
- Finalmente, como resultado de los talleres se mencionó la importancia de analizar el caso de las aduanas y su papel en el cumplimiento de la normativa ambiental. Esta recomendación es pertinente especialmente a la luz de concepto de las “ aduanas verdes” acuñado por la creciente participación de estas entidades en el control de sustancias que agotan la capa de ozono; importación y exportación de vida silvestre (incluyendo aquella regulada por CITES); sustancias, productos peligrosos y residuos peligrosos (químicos sintéticos agrícolas, productos industriales, etc).

REFERENCIAS

Por la 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 el texto. Se incluyen los sitios web donde los mismos pueden ser localizados y algunas fuentes adicionales utilizadas durante la elaboración del documento.

Sitios web

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

Licdo. Roger Ovares, Departamento Legal del MINAE
Licda. Lyana Alvarado consultora legal ambiental
Licdo. Ligia Ovares y Maricé Montoya, Presidenta y Vicepresidenta del TAA
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 y Licda. Kathia Salas, Sala Constitucional
Lic. Rodolfo Lizano, Director Jurídico del AyA
Msc. Jorge Jiménez, consultor y profesor de derecho ambiental UCR
Licda. Yamileth Monestel, Procuraduría General de la República
Msc. Viviana Gutiérrez, Gerente de Incidencia, Marviva
Msc. Alberto Quesada, Asesor de Incidencia, Marviva
Licda. Eugenia Arguedas, SINAC
Lic. Juan Vargas, Director Ejecutivo FEMETRON
Lic. Randall Arauz, Pretoma
Msc. Mauricio Alvarez, FECON
Msc. Mario Peña, consultor y profesor derecho ambiental UCR
Msc. Vivienne Solís y Msc. Marvin Fonseca, Coopesolidar