



DECIMOTERCER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Investigador:
Rolando Castro



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

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
LEGISLACIÓN AMBIENTAL	3
REQUISITOS AMBIENTALES	5
CAPACIDADES INSTITUCIONALES	9
PERCEPCIÓN DE LOS DIFERENTES SECTORES	13
DENUNCIAS AMBIENTALES	14

Presentación

El Informe Estado de la Nación ha venido analizando el marco institucional y legal en que se desenvuelve la gestión ambiental en el país. Para este Informe se pretende hacer un estudio más profundo de la legislación ambiental, pero desde la perspectiva de las actividades económicas y productivas.

Se pretende mapear las regulaciones, requisitos, sanciones y controles establecidos en dicha legislación para un conjunto seleccionado de actividades productivas con relevancia en la agenda ambiental, también analizar los alcances del cumplimiento de dichas regulaciones y la percepción de diversos actores públicos y privados sobre el tema. Así mismo, se revisarán los hechos relevantes del año de estudio en torno a la creación de legislación, convenios internacionales, normativa ambiental en general y jurisprudencia constitucional.

Como es conocido, en Costa Rica la legislación ambiental es amplia y abarca muchos aspectos, dándose una proliferación de convenios internacionales, leyes y decretos en la materia en los últimos 20 años, lo cual no quiere decir que éstos sean producto de una política integral que fomente una gestión productiva más amigable con el entorno. Incluso están tan desperdigadas que son difícil manejo para los sectores que deben acatarlas.

Aunque las regulaciones ambientales puedan verse como un obstáculo para el desarrollo de las actividades productivas, si fuesen bien diseñadas podrían promover cambios tecnológicos importantes, podrían estimular inversiones tecnológicas, podrían aumentar la productividad y el uso racional de los recursos naturales, logrando como resultado la sostenibilidad de las mismas actividades productivas.

Legislación Ambiental

Si bien una de las mayores fortalezas de Costa Rica es su abundante legislación ambiental, también es cierto que una de sus mayores debilidades es su falta de aplicación por parte de las autoridades y la falta de cumplimiento por parte de los particulares. Lo que sí es cierto es que se debe proteger el patrimonio ambiental para que las actividades productivas puedan ser sostenibles.

La Ley Orgánica del Ambiente establece que el Estado debe velar por la utilización racional de los elementos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. Asimismo, está obligado a propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras.

Incluso la Sala Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones en el sentido de que no se debe sobreponer el desarrollo económico o el empleo que pueden generar algunas actividades productivas al derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente

sano, libre de contaminación, siendo el Estado y las municipalidades los principales obligados a garantizar ese derecho¹.

En Costa Rica la legislación ambiental y los esfuerzos institucionales se han orientado más hacia atender el tema de la protección de los recursos naturales, es decir la llamada agenda verde. Esto ha ocasionado que la agenda café, es decir la que tiene que ver con la contaminación ambiental y la gestión urbano-industrial, ha estado bastante descuidada. Por lo tanto, el tema relacionado a las actividades productivas ha sufrido también de esa falta de prioridad política en la agenda ambiental nacional.

No obstante, en los últimos años y dado los grandes niveles de contaminación de ríos, del aire y del suelo, el desarrollo turístico desordenado en nuestras costas y la gestión inadecuada de los residuos en todo el territorio nacional, ha encendido la alarma sobre la necesidad de un cambio en esa orientación y en los esfuerzos legales e institucionales hacia estos temas que tienen una gran incidencia en la calidad de vida de la población.

Ejemplo de lo anterior fue la aprobación Reglamento de Creación del Canon Ambiental por Vertidos a fin de disminuir la contaminación de los cuerpos de agua por medio de la introducción de este instrumento económico. Si bien se aprobó en el 2003, mediante Voto No. 9170 del 2006, la Sala Constitucional declaró sin lugar una Acción de inconstitucionalidad contra dicho Reglamento, donde se cuestionaba que éste era realidad un impuesto por lo que tenía que ser establecido vía ley, tal y como exige la Constitución Política. A pesar de que el Reglamento se fortaleció con el rechazo de la acción, aún no se ha podido aplicar por la oposición del sector agrícola y piscicultor, por lo que se está trabajando en una reforma integral del mismo.

En el año 2006 no se aprobó una gran cantidad de legislación ambiental; sin embargo, se aprobaron algunos convenios, leyes y decretos de gran trascendencia para este tema. Por ejemplo en el caso de los convenios internacionales se aprobó mediante la Ley No. 8536 de 23 de Agosto del 2006, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, el cual busca proteger la salud humana y el medio ambiente promoviendo la eliminación del uso de nueve plaguicidas organoclorados, dos contaminantes de uso industrial (PCBs) y reducir las emisiones de dioxinas y furanos. También se aprobó mediante Ley No. 8537 el Protocolo de Cartagena Sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio Sobre la Diversidad Biológica. Finalmente se aprobó mediante Ley No. 8559 de 22 de noviembre del 2006, el Contrato de Préstamo Externo No. Cr-P4, Suscrito por el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC) para financiar el Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José.

Dos leyes de mucha importancia que entraron en vigencia en el 2006 son la Ley Nacional de Emergencia y Prevención de Riesgo (Ley No. 8488 de 22 de Noviembre del

¹ Entre otros mediante Voto No. 5906 de 28 de Julio de 1999.

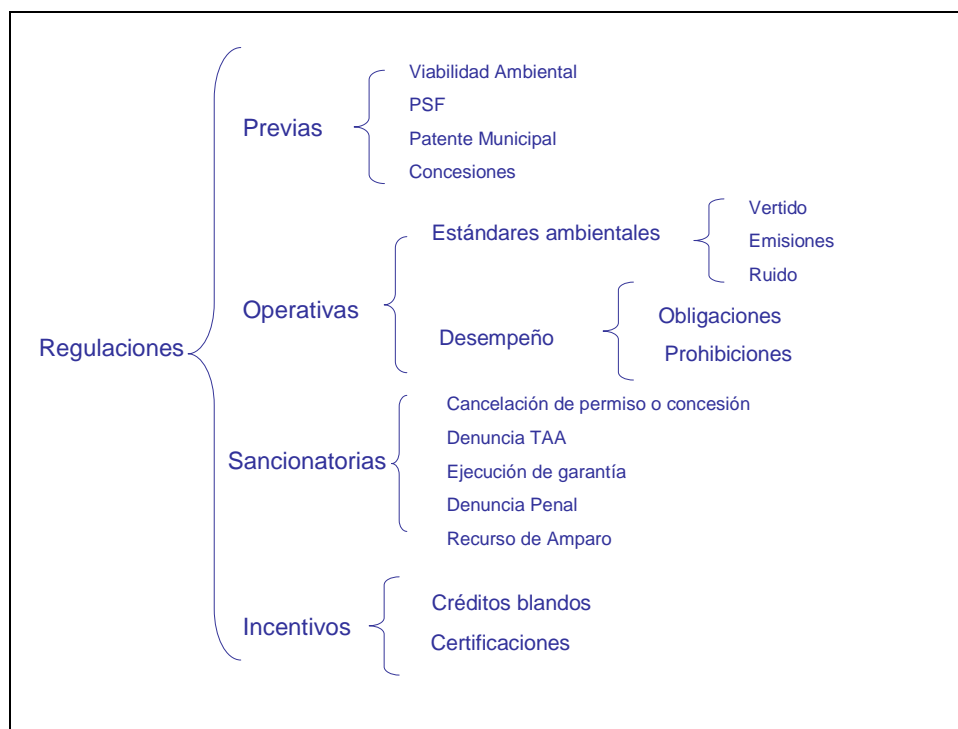
2005 pero publicada el 11 de Enero del 2006) y la Ley No. 8542 de 27 de Setiembre del 2006, Ley de Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica.

En cuanto a Decretos, uno de los más importantes es el No. 32868-MINAE que establece el canon ambientalmente ajustado de aguas. Por medio de este decreto se aumenta el monto que deben pagar las actividades productivas como las industriales, las agrícolas, las de producción de energía y las turísticas por el agua que utilizan procedente de concesiones. De esta forma se estimula el uso racional del recurso y el monto recaudado se invierte en la conservación del mismo. De igual forma, mediante Decreto Ejecutivo No. 33495-S de 31 de Octubre del 2006, se reformó el Reglamento sobre Registro, Uso y Control de Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola.

Requisitos Ambientales

El cuerpo normativo vinculado con la temática ambiental contiene una serie de requisitos y procedimientos para que el particular obtenga la autorización por parte del Estado para realizar actividades productivas causando el menor impacto posible a los bienes ambientales, aunque se pretenda utilizar o aprovechar alguno de ellos. Dependerá del tipo de actividad y de la relación que la misma tenga con los distintos bienes tutelados por la normativa ambiental la cantidad de requisitos, la naturaleza del procedimiento y el tipo de permiso que se otorgará.

Cuadro No.1: Regulaciones para las actividades productivas, elaboración propia.



El Cuadro No. 1 es un esquema ilustrativo de las diferentes regulaciones existentes en Costa Rica para las actividades productivas. En primer lugar existen regulaciones que se podría denominar “**previas**”, que son aquellas necesarias para iniciar o para llevar a cabo ciertas actividades productivas, como por ejemplo la viabilidad ambiental, el permiso sanitario de funcionamiento, la patente municipal y la concesión para el aprovechamiento de bienes de dominio público como es el caso del agua, el recurso minero o la zona marítimo terrestre.

Existen otras regulaciones que se pueden denominar “**operativas**” que son de obligado cumplimiento para las actividades productivas mientras éstas se llevan a cabo. Dentro de éstas tenemos los “**estándares ambientales**” como son aquellos que regulan los vertidos, las emisiones y el ruido. Pero también existen otras regulaciones dentro de esta categoría que son las de “**desempeño**”, como son las obligaciones y prohibiciones que las actividades productivas deben cumplir, como medidas para la conservación de suelos, las de manejo de residuos, las regulaciones sobre zonas de protección de ríos, quebradas y nacientes, así como las relativas al manejo y aplicación de plaguicidas, entre otras. El problema es que la mayoría de las veces, estas regulaciones de desempeño carecen de consecuencias, por lo que se convierten en meras formalidades.

Justamente la siguiente categoría corresponde a las “**sancionatorias**”, que surgen como consecuencia de la violación o el incumplimiento de las dos categorías anteriores. Allí se incluyen sanciones como las denuncias penales o ante el Tribunal Ambiental Administrativo, la ejecución de garantías, la cancelación de permisos o concesiones, así como la interposición de un recurso de amparo donde se puede solicitar la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.

Finalmente pero no menos importantes son las regulaciones que tienen que ver con los “**incentivos**”, las cuales no han sido muy desarrolladas en nuestro país. Sin embargo, existen los créditos blandos para actividades productivas que operen en armonía con el entorno, como lo establece la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de Fortalecimiento de las PYMES. Asimismo, existen algunos esquemas de reconocimiento como el Galardón Bandera Ecológica, que se otorga por parte del MINAE a empresas cuyas acciones benefician al ambiente y que tienden al establecimiento de sistemas de gestión ambiental, así como el Certificado de Sostenibilidad Turística, para la categorización y certificación de empresas según el grado en que su operación responda a un modelo de sostenibilidad.

En el Anexo 1 se hace un inventario de los distintos permisos, requisitos, instituciones competentes, así como las sanciones respectivas en caso de incumplimiento para cada una de las actividades productivas seleccionadas por el Programa Estado de la Nación.

En el cuadro No 2, se expone a manera de ejemplo los requisitos necesarios en el caso de la construcción, uno de las actividades productivas de más rápido crecimiento en los últimos años. Dentro de este Informe del Estado de la Nación se analizará el caso concreto del desarrollo constructivo en Guanacaste.

Permiso	Marco legal	Competente	Requisitos	Sanción
Viabilidad Ambiental Urbanizaciones, carreteras, aeropuertos, clínicas y hospitales por concesión de obra pública, o por contratación administrativa, obra pública nueva	Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental Ley de Contratación Administrativa Ley de Contratación Administrativa	SETENA	Estudio de Impacto Ambiental Garantía	Ejecución de Garantía Denuncia
Fraccionamiento y urbanización	Ley de Planificación Urbana Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones	INVU Municipalidades	Viabilidad ambiental Uso del suelo conforme al Plan Regulador Visado de Planos Cumplir con requisitos de protección de ríos Permiso de construcción	
Permiso de Construcción	Ley de Construcciones y su reglamento	INVU Municipalidades	Uso del suelo conforme al Plan Regulador Visado de Planos En algunos casos requiere viabilidad ambiental	Paralización de Obras
Construcción de Urbanización o proyecto turístico en Zona Marítimo Terrestre	Ley de Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento	ICT INVU Municipalidad	Viabilidad Ambiental Ajustarse a Plan Regulador de la playa Garantía 5% valor del proyecto	Paralización de obras Usurpación Derribo

Se desprende de este cuadro que existen una gran cantidad de permisos y requisitos para las distintas actividades productivas señaladas; sin embargo, esto no se traduce en una adecuada gestión ambiental por parte de dichas actividades.

Los permisos o licencias son una herramienta muy importante de prevención y de control ambiental. También lo son los requisitos y procedimientos administrativos. Por ejemplo, "la evaluación de impacto ambiental es un instrumento que permite armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos. Como tal, es posiblemente la

herramienta técnica, administrativa y legal más fuerte que tiene el estado para hacer cumplir con el artículo 50 constitucional².

Sin embargo, estos permisos, requisitos y procedimientos deben establecerse y diseñarse con el fin de alcanzar un objetivo ambiental claro y medible, pero si éstos se convierten en mero trámite entonces pierden su razón de ser.

Lamentablemente gran parte del esfuerzo institucional en Costa Rica se invierte en la tramitología de los permisos, licencias, revisión de documentos, es decir trámites de escritorio, mientras para el seguimiento y control de dichas actividades existen grandes limitaciones. Algunas de ellas tienen que ver con la falta de personal, de recursos económicos y técnicos para realizar las inspecciones necesarias. Este es el caso de SETENA, donde la escasez de personal le ha impedido desarrollar un sistema de control y seguimiento ambiental más eficaz, siendo el componente más importante del proceso de evaluación de impacto ambiental³. Ya en el Informe XII del Estado de la Nación se señalaba esta debilidad en el seguimiento y sus evidentes consecuencias.

La carga de trabajo es otro hecho que atenta contra la celeridad de los trámites y un adecuado seguimiento de las actividades. En el caso de la evaluación de impacto ambiental, donde a partir de una resolución de la Sala Constitucional en el 2002⁴, todas las actividades, obras o proyectos, independientemente de su tamaño o impacto ambiental, deben pasar por dicho procedimiento, lo cual ha dado como resultado que la SETENA haya tenido que realizar ajustes a sus procedimientos a fin de cumplir, con sus limitados recursos, con toda esa responsabilidad⁵.

Por otro lado, se han hecho esfuerzos institucionales por hacer más ágiles los trámites especialmente en dos de los permisos más importantes en materia ambiental. Se reformó íntegramente el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental en el 2004 y posteriormente se le hicieron nuevos cambios en el 2005, incluso en el 2006 se publicó el Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. También se reformó íntegramente el Reglamento General para el Otorgamiento de los Permisos Sanitarios de Funcionamiento del Ministerio de Salud (Decreto No. 33240-S de 30 de Junio del 2006), al cual se le hicieron dos reformas ese mismo año.

Un aspecto digno de resaltar es que mucho de este sistema de permisos en Costa Rica se basa en el instrumento del Plan Regulador, pero que son pocas aún las municipalidades que cuentan con dicha herramienta y en las que existe éste se realizó sin ser sometido a una evaluación de impacto ambiental estratégica, como requiere el nuevo reglamento en la materia. Es por ello que en el año 2006 la Sala Constitucional declaró con lugar un recurso de amparo contra la Municipalidad de San Isidro de Heredia y una Acción de Inconstitucionalidad contra el Reglamento de Zonificación del

² SETENA es obstaculizada por muchos. María Guzmán responde preguntas de Ambientico. Ambientico, No. 156, Setiembre del 2006. Página 2.

³ Idem

⁴ Voto No. 1220-2002.

⁵ SETENA es obstaculizada por muchos. Op. Cit., pág. 2.

Plan Regulador de San Rafael de Oreamuno en Cartago, debido a que los respectivos planes reguladores no habían sido sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental.⁶ Según datos de la Dirección de Urbanismo del INVU, solamente 18 cantones cuentan con un Plan Regulador para todo el cantón y 17 tienen plan regulador para algunos distritos.

Existen varias iniciativas para la simplificación de trámites, las cuales deben analizarse con cuidado para no permitir que vayan en menoscabo de la protección del ambiente, lo cual más temprano que tarde afectará las actividades productivas.

Capacidades institucionales

En Costa Rica no existe un único ministerio encargado de la temática ambiental. Tradicionalmente el Ministerio de Salud se había encargado de lo que tiene que ver con el ambiente en relación con la salud de las personas, pero a partir de la Ley Orgánica del Ambiente da al Ministerio del Ambiente y Energía una serie de competencias generales en materia de contaminación ambiental. Estas competencias se institucionalizan en el 2004 con la creación en dicho ministerio de la Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (DIGECA), como órgano encargado del control y la prevención de la contaminación, a la cual le corresponde la elaboración de normas técnicas y regulaciones de calidad ambiental para evitar la contaminación del agua, el aire y el suelo, así como establecer los mecanismos y procedimientos de control ambiental y de abatimiento de la contaminación⁷. Esto ha ocasionado una serie de conflictos de competencia entre ambos ministerios sobre temas como la rectoría en materia de contaminación ambiental, la gestión de residuos, contaminación de aguas, implementación de convenios internacionales e incluso en la elaboración de reglamentos en la materia. Ante esta situación tanto la Sala Constitucional como la Contraloría General de la República han emitido criterios en el sentido de que “*se genera entonces para estas instancias una responsabilidad ineludible de coordinación*”.

Sin embargo, esta coordinación no siempre es fácil, ya que no hay muchos espacios para la misma. El Consejo Nacional Ambiental (CONAMA) podría ser una instancia pero en más de diez años de vigencia de la Ley Orgánica del Ambiente se ha reunido en pocas ocasiones. Un ejemplo digno de tomar en cuenta es la Secretaría Técnica de Coordinación para la Gestión de Sustancias Químicas, creada mediante Decreto Ejecutivo No. 33104- de 2 de Enero del 2006, con el fin de promover una efectiva y eficiente conducción del tema de sustancias químicas a nivel nacional, integrando los Convenios de Basilea, Estocolmo y Róterdam. En ella coordinan tanto MINAE, MINSALUD y MAG con otros sectores interesados en el tema.

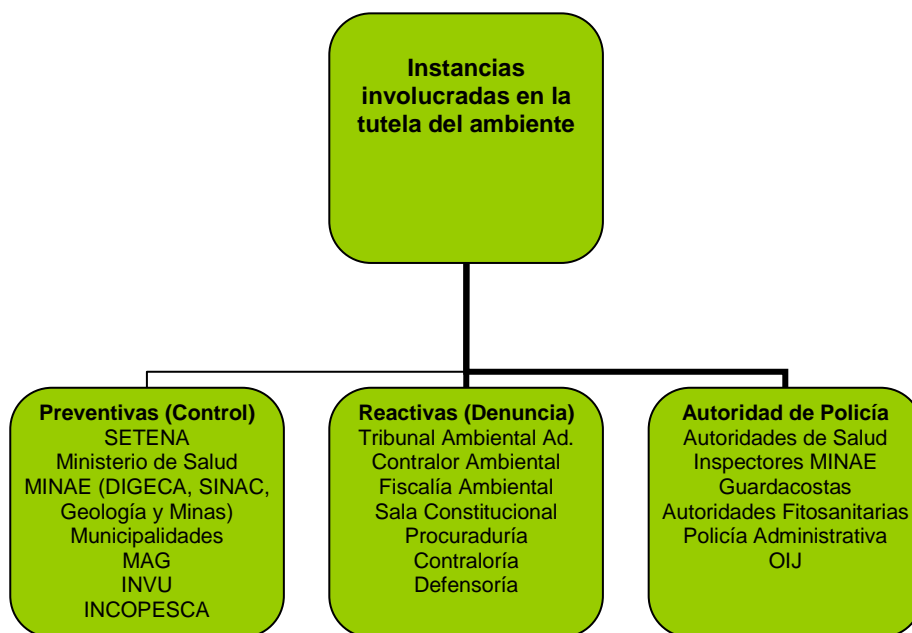
Este fenómeno no es propio de Costa Rica, sino que responde a un proceso de acomodo y de dispersión normativa. "El dispositivo administrativo para la gestión del ambiente responde a modelos muy variados en las distintas naciones, en función de los sistemas políticos a los cuales responden, de sus tradiciones administrativas y de la

⁶ Votos No. 13028-06 y 6346-06 de la Sala Constitucional.

⁷ Decreto Ejecutivo No. 31628-MINAE de 9 de octubre del 2003.

distribución por cuerpos de los agentes de su administración. Salvo en las naciones donde se ha afrontado la problemática ambiental sobre bases organizativas nuevas, en la mayoría -lo que es válido también para las que han adoptado un Ministerio especial- las competencias de este orden vienen dispersas entre múltiples ministerios y organismos que al hilo de sus funciones tradicionales, han asumido progresivamente competencias relacionadas con el control del ambiente. Las líneas óptimas de estructuración administrativa apuntan, sin embargo, hacia la concentración, señalándose que la incorporación de organismos más o menos independientes, a organismos supranacionales, presenta más ventajas que inconvenientes”.⁸

Con el fin de simplificar en el mayor grado posible el marco institucional, se han clasificado las instituciones involucradas en la tutela ambiental de las actividades productivas en la Figura No. 1, según estas respondan a una competencia en materia preventiva, sea de vigilancia y control o a una competencia reactiva, es decir con funciones más bien de tipo sancionatorio. Ambos grupos se pueden apoyar en aquellos funcionarios o instancias investidas de la autoridad de policía para el cumplimiento de sus deberes.



A continuación en el cuadro No. 3 se hace un repaso de las principales competencias de las instituciones públicas a cargo de la vigilancia y control de las actividades productivas:

⁸ Martín Mateo, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental. Volumen I. Editorial Trivium S.A. Primera Edición, 1991, página 85.

Institución	Competencias
Ministerio de Salud	Otorga permiso de ubicación y Permiso Sanitario de Funcionamiento Control de las sustancias tóxicas y peligrosas; Control de descarga de residuos o desechos sólidos o líquidos en aguas superficiales; Acumulación, transporte, tratamiento y la disposición final de desechos sólidos; Control de la contaminación atmosférica Control de los establecimientos industriales Seguimiento y control de vertidos
SETENA	Otorga o deniega Viabilidad Ambiental a proyectos Seguimiento y Control de Proyectos
Ministerio del Ambiente y Energía	
- Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental	Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de coordinación interinstitucional para la protección del medio ambiente. Elaboración de normas técnicas y regulaciones de calidad ambiental para evitar la contaminación del agua, el aire y el suelo. Establecer los mecanismos y procedimientos de control ambiental. Diseñar mecanismos de abatimiento de la contaminación. Promover mecanismos de autorregulación voluntaria y sistemas de mejoramiento del desempeño ambiental de los agentes productivos. Impulsar programas y proyectos de producción más limpia. Promoción del uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental. Cobro de Canon de Vertidos
- Departamento de Aguas	Concesiones de agua Concesiones de actividades acuícolas en bienes de dominio público
- Dirección de Geología y Minas del MINAE	Permisos de exploración minera y concesiones de explotación minera, de canteras y de extracción de materiales en cauces de dominio público
- CONAGEBIO	Permisos de bioprospección
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Permisos de Aprovechamiento Forestal y permisos de actividades en el patrimonio forestal del Estado y en bosques privados
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Coordinar las acciones de manejo y conservación de suelos; Promover la agricultura orgánica; Regular el uso y manejo de sustancias químicas, biológicas o afines y fomentar el manejo integrado de plagas dentro del desarrollo sostenible; Control fitosanitario Sanidad Animal
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Control del Transporte Público Control de Emisiones Vehiculares
Municipalidades	Elaborar el plan regulador urbano; Otorgar patentes a las actividades comerciales e industriales del cantón; Recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos; Otorgar concesiones en la Zona Marítimo Terrestre y velar por el cumplimiento de dicha ley; Otorgar y vigilar los Permisos de Construcción
INVU	Visado de planos Aprobación de Planes Reguladores Costeros
INCOPECA	Otorgar licencias de pesca Protección de los recursos marinos
Instituto Costarricense de Turismo	Velar por cumplimiento de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, registrar todas las actividades turísticas

Cuadro 3. Competencias institucionales. Elaboración propia con base en la legislación.

Como puede observarse, son una gran cantidad de instituciones con competencias en la materia y bastante dispersas en su accionar. La misma Contraloría General de la República estableció en su Memoria Anual del 2006 que *“a través de las diversas fiscalizaciones en temas ambientales realizadas por esta Contraloría General, en forma transversal, abarcando además del MINAE y sus órganos relacionados, instituciones como el Ministerio de Salud, el MOPT, SENARA, AyA, gobiernos locales, entre otros, se ha determinado que el Sector Ambiental se encuentra desarticulado en algunas áreas, que existe diversidad de leyes y funciones; que hay traslado y dispersión de funciones; vacíos de competencias; ineficiente coordinación y gestión institucional; y en algunos casos inviabilidad de aplicar normas sancionatorias en materia de responsabilidad administrativa y civil”*⁹

Esto no sería un problema tan serio si el Ministerio del Ambiente y Energía hubiese ejercido su función rectora en materia ambiental, estableciendo políticas y lineamientos claros que establezcan un norte para las demás instituciones con funciones de tipo operativo. Incluso, aún dentro de dicho ministerio hay competencias poco claras entre algunas de sus dependencias por ejemplo en el tema de cuencas hidrográficas entre SINAC y el Departamento de Aguas, o en el tema de contaminación de aguas entre DIGECA y el Departamento de Aguas, o se pueden propiciar conflictos como sucedió en el caso de las exploraciones petroleras, donde las competencias y los intereses del SINAC, de la Dirección de Hidrocarburos y SETENA podría ser contradictorios.

Por otro lado, esta estructura institucional se ve también limitada por la capacidad real que tienen para responder a sus obligaciones y competencias. En el caso de SETENA cuenta con 43 funcionarios administrativos y técnicos y un presupuesto de ₡ 94 millones, para atender 3.511 casos en el 2006, de los cuales solamente 5 funcionarios dan seguimiento a los proyectos¹⁰. Esto a pesar de que según la Contraloría para el 2006 se dio un crecimiento real de un 35% en los recursos financieros de SETENA y se le permitió la creación de nuevas plazas. Pero la lentitud en los procedimientos de contratación de personal como de bienes y servicios, así como la incorporación de los recursos financieros en el Presupuesto de la República ha imposibilitado mejorar su gestión.¹¹

En el caso de DIGECA tiene solamente 7 profesionales y un presupuesto de 11 millones de Colones anuales, pese a que se le han asignado “funciones trascendentales en materia ambiental para el país, la dotación de recursos humanos y financieros no ha ocurrido con la celeridad que el país lo requiere de forma que se de un cumplimiento eficaz de las responsabilidades asignadas”.¹² Esto también contrasta con las 980 plazas que para el 2006 tenía el MINAE en total¹³.

⁹ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2006. San José, Costa Rica. P. 190.

¹⁰ País carece de adecuado control ambiental de obras. La Nación Digital, 11 de marzo del 2007.

¹¹ Contraloría General de la República. Op. Cit., pág. 195.

¹² Oficio DIGECA-197-2007 de 9 de mayo del 2007.

¹³ Sector Público bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.

En otras instituciones la situación no es muy diferente. En el caso de la Dirección de Protección del Ambiente Humano del Ministerio de Salud, para el año 2002 contaba con 130 empleados para atender todas sus responsabilidades en todo el país.¹⁴ Por su parte, el INCOPECA contó con solamente 122 plazas para el año 2006.

En cuanto a las Municipalidades, no todas cuentan con una oficina ambiental o siquiera con un encargado de temas ambientales. Asimismo, no todos los municipios cuentan con una Comisión de Asuntos Ambientales a pesar de que el Artículo 49 del Código Municipal así lo ordena.

Pese a estas limitaciones, en vez de la debida coordinación, sinergias y esfuerzos conjuntos, se dan duplicidades tanto en los requisitos solicitados, en los trámites y en las inspecciones realizadas.

Ante la carencia de las instituciones públicas para el seguimiento y control, el papel de la sociedad civil organizada y las comunidades se vuelve vital para coadyuvar en la fiscalización del cumplimiento de la legislación, de la vigilancia de las actividades productivas y de la labor de las instituciones competentes.

Percepción de los diferentes sectores

Con el fin de conocer la percepción de los diferentes sectores sobre la legislación ambiental que regula las actividades productivas y el sistema de seguimiento y control, se envió un cuestionario a diferentes cámaras, asociaciones, colegios profesionales y grupos ambientales (Ver cuestionario en Anexo 2). Se recibieron respuestas de la mayoría de los consultados, las cuales fueron bastante representativas y cuyos principales aportes se resumen a continuación..

La legislación ambiental si bien no es vista como una traba por la mayoría tampoco es considerada un incentivo para las actividades productivas. La mayoría de los sectores consideran que nuestro país cuenta con un marco legal, bastante amplio, desarrollado y adecuado para garantizar la protección ambiental y la sostenibilidad de las actividades productiva. Incluso se menciona que dicha legislación es una ventaja competitiva y comparativa tanto para la atracción de inversiones como para el desarrollo de negocios con socios comerciales que tienen una sensibilidad ambiental.

No obstante, todos señalan como la principal debilidad la falta de aplicación de dicha legislación, especialmente por falta de recursos tanto humanos como técnicos, por traslape o duplicidad de competencias y por ausencia de mecanismos eficaces de monitoreo y control. Se menciona también que ha faltado voluntad política para solucionar estos problemas y debilidades a pesar de que son hartos conocidos.

Para mejorar el cumplimiento se señala que se debería dar una mayor promoción a los mecanismos de autocontrol y demostración de conformidad como instrumentos de

¹⁴ MINAE-Environment Canada. Sistema de Gestión Ambiental de Costa Rica. Análisis Legal. 2002. Página 17.

gestión. También se recomienda calificar y premiar la calidad y la honestidad de los consultores y responsables ambientales a fin de desestimular malas prácticas.

En cuanto a los trámites, permisos y otros procedimientos administrativos la percepción tanto del sector productivo como del sector ambiental sigue siendo negativa. Se considera que éstos siguen siendo muy lentos y burocráticos, convirtiendo a la legislación en un obstáculo al desarrollo, lo que también promueve la ilegalidad, ya que muchos optan por operar sin permisos ateniéndose a una casi total impunidad en el campo. Como ejemplo se mencionó una investigación del Departamento del Régimen Disciplinario del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de noviembre del 2006 realizada en la provincia de Guanacaste. Se constató que de 217 obras visitadas, 55 no contaban con permiso de construcción.¹⁵

Particularmente en el caso de los procedimientos de viabilidad ambiental no satisface a los diferentes sectores. Para unos es muy permisivo, es decir como un mero trámite y en otros se le considera como una traba, con decisiones poco consistentes, procedimientos onerosos y muy extensos. A pesar de los cambios realizados se considera que existe aún una excesiva discrecionalidad en el funcionario lo cual hace que la mayoría de actividades, obras y proyectos pase por el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y no solamente aquellas que tienen un impacto significativo. Pese a que el reglamento actual traslada gran parte de la responsabilidad al desarrollista y a los profesionales a su servicio, aún existen reservas en utilizar esta figura de una forma más extensiva.

Desde el punto de vista institucional, se percibe que *“pese a que hay desarrolladores concientes y responsables de lo que implica el proceso de EIA para el desarrollo de un proyecto, mayoritariamente ven a SETENA y la proceso de EIA como obstáculos a la inversión, como un gasto inútil de dinero y tiempo, y en fin, como una carga a la cual no le ven la utilidad que tiene.”*¹⁶

Denuncias ambientales

Las denuncias en materia ambiental presentadas en las principales instituciones denominadas “reactivas” son un buen indicador de cuáles recursos están sufriendo más impacto por partes de las actividades humanas. Sin bien no todas tienen que ver con las actividades productivas, lo cierto es que los daños producidos también pueden afectar el desarrollo de las mismas.

En el caso de la Sala Constitucional, gran cantidad de los casos resueltos en el 2006 se dan como resultado de la inactividad institucional, tanto del Ministerio de Salud, como del Ministerio del Ambiente y Energía, las municipalidades y otras instituciones públicas. Los casos más comunes resueltos en esa época incluyen la contaminación de aguas tanto por residuos sólidos, vertidos y aguas negras. Los casos asociados a rellenos

¹⁵ CFIA (2006) Informe de Verificación de documentos en las construcciones, provincia de Guanacaste. INF: DRD-INSP-187-2006. Citado por Informe Sector Construcción, Cámara Costarricense de la Construcción. 2007.

¹⁶ Setena es obstaculizada por muchos, Op. Cit., pág. 2.

sanitarios y botaderos, recolección y manejo de residuos también fueron bastante numerosos. Otros asociados a construcciones, movimientos de tierra y urbanizaciones desarrolladas sin los permisos correspondientes o que resultaron en daños ambientales también son dignos de resaltar por su frecuencia¹⁷.

En el caso de los delitos ambientales, de acuerdo con las estadísticas elaboradas por la Fiscalía Ambiental sobre las denuncias por delitos ambientales para el año 2005 en todo el país “se puede notar el aumento desmesurado de denuncias, en relación con los datos de años anteriores, en los que, en promedio, se denunciaban 1200 casos por año, lo cual contrasta con el total de 2311 casos, solo en el año 2005. Ello permite realizar algunas reflexiones en cuanto a si lo que aumentó fue la cantidad de delitos o fue la conciencia ciudadana y la eficiencia de los órganos administrativos de control”¹⁸.

Ese mismo estudio determinó que para ese año se desestimaron 371 denuncias, 303 causas se sobreseyeron y se lograron 381 acusaciones. A juicio de la Fiscalía Adjunta Ambiental esto “permite aventurar la idea de que en primer lugar, la mayoría de las causas son desestimadas por no poderse proceder o porque no constituyen delito alguno, enviando una alerta sobre la calidad de las denuncias y las investigaciones de los órganos administrativos de control, y en segundo lugar, que el Ministerio Público está realizando una labor adecuada en la filtración de los casos que llegan a los tribunales y ha logrado concluir una cantidad considerable de investigaciones con las acusaciones que superan el número de solicitudes de sobreseimiento”¹⁹.

El Informe también evalúa el impacto de las “Políticas de Persecución Penal Ambiental” establecidas mediante Circular 1-2005, la cual se considera una herramienta útil no solo para los Fiscales, sino también para jueces, investigadores del OIJ, policía administrativa, inspectores del MINAE, organizaciones ambientales, entre otras. El informe concluye en esta primera evaluación de las políticas mencionadas que a criterio de los Fiscales, se ha optimizado la investigación de los delitos ambientales, ha aumentado la eficiencia de la aplicación de las leyes ambientales en beneficio del sistema y en beneficio del ambiente, también ha aumentado la calidad de las acusaciones y otras resoluciones.

En el caso del Tribunal Ambiental Administrativo en el año 2006 se tramitaron 284 Expedientes Administrativos, siendo los casos más comunes aquellos relacionados con la tala ilegal, seguida de la afectación del recurso hídrico, específicamente la contaminación de cuerpos de agua, dragados, entubamientos, desvío, invasión de zonas de protección de ríos o quebradas y nacientes, en tercer lugar se presentan los movimientos de tierra para edificación de construcciones, urbanizaciones, caminos, terracedos o proyectos sin contar con la evaluación de impacto ambiental²⁰.

¹⁷ Sala Constitucional. Votos en Materia Ambiental. <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/indice-votos.htm>

¹⁸ Fiscalía Adjunta Ambiental del Ministerio Público. Impacto de las políticas de persecución penal ambiental. Informe final de indicadores cuantitativos y cualitativos. 2006.

¹⁹ Idem.

²⁰ Leiva, Mario. Tribunal Ambiental Administrativo. Comunicación Personal. 11 de Junio del 2007.

Actividad	Permiso	Marco legal	Competente	Requisitos	Sanción
Construcción	Viabilidad Ambiental Urbanizaciones, carreteras, aeropuertos, clínicas y hospitales por concesión de obra pública, o por contratación administrativa, obra pública nueva	Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental Ley de Contratación Administrativa Ley de Contratación Administrativa	SETENA	Estudio de Impacto Ambiental Garantía	Ejecución de Garantía Denuncia
	Fraccionamiento y urbanización	Ley de Planificación Urbana Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones	INVU Municipalidades	Viabilidad ambiental Uso del suelo conforme al Plan Regulador Visado de Planos Cumplir con requisitos de protección de ríos Permiso de construcción	
	Permiso de Construcción	Ley de Construcciones y su reglamento	INVU Municipalidades	Uso del suelo conforme al Plan Regulador Visado de Planos En algunos casos requiere viabilidad ambiental	Paralización de Obras
	Construcción de Urbanización o proyecto turístico en Zona Marítimo Terrestre	Ley de Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento	ICT INVU Municipalidad	Viabilidad Ambiental Ajustarse a Plan Regulador de la playa Garantía 5% valor del proyecto	Paralización de obras Usurpación Derribo
Turismo ecológico en Áreas Protegidas	Permiso de capacitación, investigación y ecoturismo en patrimonio natural del Estado	Ley Forestal y su Reglamento	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Llenar Solicitud SINAC puede solicitar viabilidad ambiental	Cancelación de Permiso Denuncia Penal
	Viabilidad Ambiental Construcción de casas de habitación, oficinas, establos, corrales, viveros, caminos, puentes e instalaciones destinadas a la recreación, el ecoturismo y otras mejoras análogas en terrenos y fincas de	Ley Forestal y su Reglamento Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental	SETENA	Estudio de Impacto Ambiental Garantía	Ejecución de Garantía Denuncia

Actividad	Permiso	Marco legal	Competente	Requisitos	Sanción
	dominio privado donde se localicen los bosques.				
Turismo, hoteles y restaurantes	Permiso de Ubicación	Ley General de Salud	MINSALUD	Contar con todos lo elementos necesarios que eviten que se convierta en un problema sanitario o de molestia a la población y estar acorde con Plan Regulador	
	Permiso Sanitario de Funcionamiento	Ley General de Salud Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos Sanitarios de Funcionamiento del MINSALUD	MINSALUD	Uso de suelo. Permiso de Ubicación. Viabilidad Ambiental, cuando corresponda. Autorización de Conexión al Alcantarillado Sanitario, cuando corresponda Contar con Planes de Salud Ocupacional, de Atención de Emergencias y de Manejo de Desechos cuando corresponda	Cancelación del permiso o clausura del establecimiento o actividad
	Concesión si se encuentra en Zona Marítimo Terrestre	Ley de Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento	Municipalidad	Playas de interés turístico requieren Plan Regulador	Denuncia Penal Desalojo
Bioprospección	Permiso de acceso a recursos genéticos de la biodiversidad	Ley de Biodiversidad Normas Generales de Acceso	Oficina Técnica CONAGEBIO	Formulario Guía Técnica del Proyecto Consentimiento del propietario	Denuncia Penal
Industria	Viabilidad ambiental si generan residuos, materiales tóxicos o peligrosos o estén ubicadas en AAF	Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental	SETENA	Estudio de Impacto Ambiental Garantía	Ejecución de Garantía Denuncia
	Permiso de Ubicación	Ley General de Salud	MINSALUD	Contar con elementos necesarios que eviten que se convierta en un problema sanitario o de molestia a la población y estar acorde con Plan Regulador	
	Permiso Sanitario de Funcionamiento	Ley General de Salud Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos Sanitarios de Funcionamiento del MINSALUD	MINSALUD	Uso de suelo. Permiso de Ubicación. Viabilidad Ambiental, cuando corresponda. Autorización de Conexión al Alcantarillado Sanitario, cuando corresponda.	Cancelación del permiso o clausura del establecimiento o actividad

Actividad	Permiso	Marco legal	Competente	Requisitos	Sanción
				Contar con Planes de Salud Ocupacional, de Atención de Emergencias y de Manejo de Desechos cuando corresponda	
	Patente Municipal	Código Municipal		Permiso Sanitario de Funcionamiento Cumplir con la legislación vigente	Cancelación de la Patente
	Permiso de Funcionamiento de Calderas	Reglamento de Calderas	MTSS	Solicitud Permiso de Instalación Inspección	Suspensión del Permiso
Agro-industria, beneficios	Viabilidad Ambiental si generan residuos, materiales tóxicos o peligrosos o están ubicadas en AAF	Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental	SETENA	Estudio de Impacto Ambiental Garantía	Ejecución de Garantía Denuncia
	Permiso de Ubicación	Ley General de Salud	MINSALUD	Contar con elementos necesarios que eviten que se convierta en un problema sanitario o de molestia a la población y estar acorde con Plan Regulador	
	Permiso Sanitario de Funcionamiento	Ley General de Salud Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos Sanitarios de Funcionamiento del MINSALUD	MINSALUD	Uso de suelo. Permiso de Ubicación. Viabilidad Ambiental, cuando corresponda. Autorización de Conexión al Alcantarillado Sanitario, cuando corresponda. Contar con Planes de Salud Ocupacional, de Atención de Emergencias y de Manejo de Desechos cuando corresponda	Cancelación del permiso o clausura del establecimiento o actividad
	Patente Municipal	Código Municipal		Permiso Sanitario de Funcionamiento Cumplir con la legislación vigente	Cancelación de la Patente
	Permiso de Instalación y Funcionamiento de Calderas	Reglamento de Calderas	MTSS	Solicitud Permiso de Instalación Inspección	Suspensión el Permiso
Producción de energía	Viabilidad Ambiental (generación de energía eléctrica; plantas térmicas)	Ley que Autoriza la Generación de Energía Eléctrica Autónoma Ley de ARESEP	SETENA	Estudio de Impacto Ambiental Garantía	Ejecución de Garantía Denuncia
	Concesión para el aprovechamiento del agua	Ley de Aguas	Departamento de Aguas MINAE	Solicitud	Cancelación de Concesión

Actividad	Permiso	Marco legal	Competente	Requisitos	Sanción
	Permiso Sanitario de Funcionamiento	Ley General de Salud Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos Sanitarios de Funcionamiento del MINSALUD	MINSALUD	Uso de suelo. Permiso de Ubicación. Viabilidad Ambiental, cuando corresponda. Contar con Planes de Salud Ocupacional, de Atención de Emergencias y de Manejo de Desechos cuando corresponda	Cancelación del permiso o clausura del establecimiento o actividad
Comercio	Permiso de Ubicación	Ley General de Salud	MINSALUD	Contar con elementos necesarios que eviten que se convierta en un problema sanitario o de molestia a la población y estar acorde con Plan Regulador	
	Permiso Sanitario de Funcionamiento	Ley General de Salud Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos Sanitarios de Funcionamiento del MINSALUD	MINSALUD	Uso de suelo. Permiso de Ubicación. Viabilidad Ambiental, cuando corresponda. Contar con Planes de Salud Ocupacional, de Atención de Emergencias y de Manejo de Desechos cuando corresponda	Cancelación del permiso o clausura del establecimiento o actividad
	Patente Municipal	Código Municipal	Municipalidad	Uso del suelo acorde Permiso Sanitario de Funcionamiento	Cancelación de Patente
Minas y canteras	Viabilidad Ambiental	Código de Minería Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental	SETENA	Estudio de Impacto Ambiental Garantía	Ejecución de Garantía Denuncia TAA
	Permiso de Exploración	Código de Minería y su Reglamento	Dirección de Geología y Minas MINAE	Viabilidad Ambiental Programa de exploración elaborado por Geólogo Garantía de cumplimiento	Cancelación de Permiso
	Concesión de Explotación	Código de Minería y su Reglamento	Dirección de Geología y Minas MINAE	Viabilidad Ambiental Permiso de Exploración Solicitud refrendada por geólogo Certificación de SINAC que no es Área Protegida Garantía de cumplimiento	Cancelación de Concesión
	Concesión de Explotación de Cantera	Código de Minería y su Reglamento	Dirección de Geología y Minas MINAE	Viabilidad Ambiental Permiso de Exploración Solicitud refrendada por geólogo Certificación de SINAC que no es Área	Cancelación de Concesión

Actividad	Permiso	Marco legal	Competente	Requisitos	Sanción
				Protegida Garantía de cumplimiento	
	Permiso Sanitario de Funcionamiento para pesca, explotación de criaderos de peces y granjas	Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos Sanitarios de Funcionamiento del MINSALUD	MINSALUD	Uso de suelo. Permiso de Ubicación. Viabilidad Ambiental, cuando corresponda. Autorización de Conexión al Alcantarillado Sanitario, cuando corresponda. Contar con Planes de Salud Ocupacional, de Atención de Emergencias y de Manejo de Desechos cuando corresponda	Cancelación del permiso o clausura del establecimiento o actividad
Pesca y acuicultura	Viabilidad Ambiental Acuicultura en ecosistema de manglar	Convenio de Ramsar Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental	SETENA	Estudio de Impacto Ambiental Garantía	Ejecución de Garantía Denuncia TAA
	Licencia de Pesca	Ley de Pesca y Acuicultura	INCOPECA	Demostrar la posesión legal de los bienes necesarios para cumplir el objetivo de la solicitud.	Cancelación de Licencia Multa Decomiso
	Concesión de aguas para realizar actividades acuícolas en bienes de dominio público	Ley de Aguas Ley de Pesca y Acuicultura	Departamento de Aguas del MINAE	Solicitud Consulta previa al SENARA	Cancelación de Concesión
	Permiso Sanitario de Funcionamiento para pesca, explotación de criaderos de peces y granjas	Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos Sanitarios de Funcionamiento del MINSALUD	MINSALUD	Uso de suelo. Permiso de Ubicación. Viabilidad Ambiental, cuando corresponda. Autorización de Conexión al Alcantarillado Sanitario, cuando corresponda. Contar con Planes de Salud Ocupacional, de Atención de Emergencias y de Manejo de Desechos cuando corresponda	Cancelación del permiso o clausura del establecimiento o actividad
Uso comercial de recursos hídricos	Concesión para el aprovechamiento del agua	Ley de Aguas	Departamento de Aguas MINAE	Presentar solicitud	Cancelación de Concesión

Actividad	Permiso	Marco legal	Competente	Requisitos	Sanción
Ganadería	Permiso Sanitario de Funcionamiento para cría de ganado vacuno, ovejas, cabras, caballos, asnos, mulas cuando sea estabulado y las lecherías.	Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos Sanitarios de Funcionamiento del MINSALUD	MINSALUD	Uso de suelo. Permiso de Ubicación. Viabilidad Ambiental, cuando corresponda. Autorización de Conexión al Alcantarillado Sanitario, cuando corresponda. Contar con Planes de Salud Ocupacional, de Atención de Emergencias y de Manejo de Desechos cuando corresponda	Cancelación del permiso o clausura del establecimiento o actividad
Producción forestal y maderera	Aprovechamiento forestal en bosque	Ley Forestal y su reglamento	SINAC-AFE	Plan de Manejo Regente Forestal	Suspensión del permiso Denuncia Penal Decomiso
	Corta de árboles en terreno de uso agropecuario y sin bosque	Ley Forestal y su reglamento	SINAC-AFE	Solicitud	Suspensión del permiso Denuncia Penal Decomiso
	Transporte de Madera			Certificado de origen de un Regente Forestal	Suspensión del permiso Denuncia Penal Decomiso

Viernes 18 de mayo del 2007
PEN-491-2007

Señores

Estimados señores:

Reciba un cordial saludo del Programa Estado de la Nación del CONARE/Defensoría de los Habitantes. El Programa se encuentra analizando, dentro del capítulo de Armonía con la Naturaleza para el XIII Informe del Estado de la Nación 2006, el tema "Actividades productivas y legislación ambiental". Se intentará mapear el conjunto de regulaciones, requisitos, sanciones y controles establecido en dicha legislación para un conjunto seleccionado de actividades de relevancia en la agenda ambiental, tales como la construcción, agricultura, producción de energía, transporte, industria, turismo, entre otros, así como la percepción de diversos sectores. El objetivo principal es conocer las condiciones plasmadas en la legislación ambiental para regular y controlar los impactos ambientales de las principales actividades económicas y productivas del país. Así mismo, se intentará describir cómo perciben algunos actores clave del sector privado y la sociedad civil la existencia de esta legislación y su relación con el desarrollo de las actividades económicas, desde la perspectiva ambiental.

En este contexto, le estamos solicitando su amable colaboración en responder al siguiente cuestionario corto, como insumo para dicha investigación:

Nombre _____

Institución _____

1. ¿Considera usted que la legislación ambiental que regula las actividades productivas cumple el objetivo de alcanzar la protección ambiental o la sostenibilidad de dichas actividades? Establezca a su criterio cuáles son las fortalezas y debilidades del sistema.
2. Enumere tres de los principales problemas del sistema de seguimiento y control de las instituciones que velan por la protección ambiental en el país.
3. ¿Cree usted que la legislación ambiental representa una traba o un incentivo para el desarrollo de las actividades productivas? ¿Cómo? Refiérase al sector con el cual se encuentra involucrado o al cual representa.

Le agradecemos mucho su tiempo y atención y e agradecemos remitir la respuesta por esta vía, a más tardar el miércoles 30 de mayo, a esta dirección de correo electrónico (leonardomerino@estadonacion.or.cr)

Con muestras de consideración y estima,

Leonardo Merino Trejos
Coordinador
Capítulo Armonía con la Naturaleza