



**INFORME NRO. DFOE-AE-IF-02-2015**  
**12 de enero, 2015**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE ENERGÍA**

**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**

**2015**

## CONTENIDO

	<u>Página nro.</u>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA .....	4
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....	4
NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	5
GENERALIDADES ACERCA DEL PROGRAMA.....	5
METODOLOGÍA APLICADA.....	6
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>6</b>
SUBEJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y ESCASO AVANCE DE OBRAS .....	6
FALTA INTEGRIDAD EN LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA SUMINISTRADA PARA DETERMINAR EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	10
FALTA PROGRAMACIÓN DE MEDIANO PLAZO DE LA CONTRAPARTIDA NACIONAL .....	11
OMISIÓN DEL COBRO DE LA TARIFA DE INGRESO EN EL SECTOR PLAYA BLANCA DEL PARQUE NACIONAL CAHUITA .....	12
<b>3. CONCLUSIONES .....</b>	<b>19</b>
<b>4. DISPOSICIONES .....</b>	<b>20</b>
AL DR. EDGAR GUTIÉRREZ ESPELETA, MINISTRO DE AMBIENTE Y ENERGÍA .....	20
AL CONSEJO NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN .....	20
AL DR. JULIO JURADO FERNÁNDEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DEL SINAC, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	21
A MARCO TULIO CASTRO CHINCHILLA, COORDINADOR ADMINISTRATIVO, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	22

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **¿Qué examinamos?**

*La auditoría versa acerca del nivel de ejecución presupuestaria y el grado de avance físico de las obras de infraestructura correspondientes al Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas, financiado con recursos del préstamo nro. 1824/OC/CR y su Anexo Único, suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo. Específicamente fue analizado el componente 1 Inversiones para el desarrollo turístico sostenible en su subcomponente 1.1 Inversiones dentro de las Áreas Silvestres Protegidas, y algunas actividades del subcomponente 1.2 Inversiones alrededor de las Áreas Silvestres Protegidas como los talleres de presentación de propuestas de infraestructura y los proyectos de gestión municipales; además, si los recursos de contrapartida nacional fueron objeto de reserva y programación a mediano plazo. Las Áreas Silvestres Protegidas estudiadas fueron: el Parque Nacional Manuel Antonio, Parque Nacional Tortuguero y el Parque Nacional Cahuita, parte de las diez Áreas seleccionadas como beneficiarias del citado préstamo. El periodo examinado fue del 1° de octubre de 2012 al 30 de abril de 2014.*

### **¿Por qué es importante?**

*Las Áreas Silvestres Protegidas constituyen instrumentos fundamentales para la conservación in situ de la biodiversidad, de ahí la importancia del avance razonable de la ejecución del crédito para financiar la implementación del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas, que procura potenciar el turismo como fuente de sostenibilidad financiera de esas áreas protegidas mediante inversiones en infraestructura, estrategias de mercadeo, participación de los gobiernos locales y el sector privado local, para el consecuente robustecimiento financiero del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.*

### **¿Qué encontramos?**

*Se determinó que el Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas presenta una subejecución significativa de recursos, pues, de los \$25.000.000,00 que constituyen el crédito externo otorgado por el BID y la contrapartida nacional, se ejecutaron apenas \$1.421.000,00, sea, el 5,7%, ello, a pesar de que fue superado la mitad del periodo vigencia del crédito por 5 años. La subejecución se presenta principalmente en el componente 1 Inversiones para el desarrollo turístico sostenible; lo cual, implica un lento avance de las obras en las Áreas Silvestres Protegidas beneficiarias. Además, en el subcomponente 1.2 Inversiones fuera de las Áreas Silvestres Protegidas no se reporta ejecución de recursos, a pesar de que existen actividades que a la fecha debieron estar concluidas, tales como los talleres de presentación de propuestas de infraestructura y los proyectos de gestión municipales.*

*Además, no se realizan las contrataciones agrupando servicios de la misma naturaleza, como pueden ser áreas relativas a inspección y consultorías. Asimismo, la información aportada para determinar el nivel de ejecución y avance del Programa presenta imprecisiones e inconsistencias, pues, muestra sobregiros en la aplicación de los recursos de contrapartida nacional y son incorrectos los totales del presupuesto de los años 2012, 2013 y 2014 debido a errores en la aplicación de las fórmulas de la hoja Excel respectiva.*

*Por otra parte, no existe programación de mediano plazo que incluya los recursos provenientes de la contrapartida nacional, por ello, no se asegura contar con recursos para la atención del compromiso adquirido en el contrato de préstamo nro. 1824/OC/CR y su Anexo Único. Los recursos de contrapartida nacional financian las categorías de inversión atinentes al fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, la supervisión, auditoría y administración del Programa.*

*En cuanto al Parque Nacional Cahuita, este tendrá acceso a inversiones en servicios y duchas, tiendas y a senderos submarinos. Sin embargo, llama la atención que no se garantiza la sostenibilidad financiera para el mantenimiento de dichas obras, pues, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación está dejando de cobrar la tarifa en el sector de Playa Blanca, que representa el 80% de la visitación total del Parque; y permite a su vez, que un sujeto privado utilice sus propias instalaciones para solicitar donaciones a los turistas que ingresan por ese mismo sector.*

### ***¿Qué sigue?***

*Se giran disposiciones a las autoridades del Ministerio de Ambiente y Energía y al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, para implementar medidas que permitan integrar las contrataciones en grupos afines por su naturaleza; el ajuste de registros presupuestarios del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas para corregir errores e inconsistencias; y programar para el 2016 la contrapartida nacional. Asimismo, para elaborar una propuesta de modificación parcial al Decreto Ejecutivo nro. 38546-MINAE que incorpore el cobro de la tarifa de ingreso a los visitantes en el Sector de Playa Blanca del Parque Nacional Cahuita, que sean estimados conforme deriva de los artículos 35, 38 y 42 de la Ley de Biodiversidad y el 6 de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales; y se tomen medidas para prohibir a sujetos privados solicitar donaciones dentro de los límites de dicho Parque, y solo se permitan actividades y ocupar instalaciones del SINAC con fines permitidos por el ordenamiento jurídico, y se gestione el cobro del ingreso al sector de Playa Blanca.*



## **ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE ENERGÍA**

### **INFORME SOBRE LA 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**

#### **1. INTRODUCCIÓN**

##### **ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

- 1.1. La auditoría efectuada en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, así como, los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica Nro. 7428. Además, las Áreas Silvestres Protegidas son importantes para la conservación in situ de la biodiversidad, y el turismo para la sostenibilidad financiera de dichas áreas.
- 1.2. Por ello, resulta de interés revisar el desarrollo del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en particular lo relacionado con las inversiones en infraestructura dentro y alrededor de estas Áreas, la elaboración de estrategias de mercadeo para fomentar la visitación y el turismo nacional e internacional, el fomento de la participación de los gobiernos locales y el sector privado en el desarrollo sostenible de la zona, así como, la capacidad institucional y financiera del SINAC.

##### **OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

- 1.3. Determinar la razonabilidad del avance físico y financiero del crédito externo nro. BID-1824/OC/CR: Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas.

## **NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

- 1.4. La auditoría realizada es de carácter especial y comprende verificar el nivel de ejecución presupuestaria y el grado de avance físico de las obras de infraestructura correspondientes al Componente 1 Inversiones para el desarrollo turístico sostenible, parte del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas y el Subcomponente 1.1 Inversiones dentro de las Áreas Silvestres Protegidas, así como, actividades del Subcomponente 1.2 Inversiones alrededor de las Áreas Silvestres Protegidas, en cuanto a los talleres de presentación de propuestas de infraestructura y proyectos de gestión municipales.
- 1.5. Además, se analizó el proceso del SINAC para la reserva y programación a mediano plazo de los recursos de contrapartida nacional. Las Áreas Silvestres Protegidas analizadas fueron el Parque Nacional Manuel Antonio, Parque Nacional Tortuguero y el Parque Nacional Cahuita, parte de las diez Áreas seleccionadas por el SINAC para destinar las inversiones del préstamo nro. 1824/OC/CR indicado. El periodo examinado fue del 1° de octubre de 2012 al 30 de abril de 2014, el cual, se amplió cuando se consideró necesario.

## **GENERALIDADES ACERCA DEL PROGRAMA TURISMO EN ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS**

- 1.6. Mediante la Ley nro. 8967 del 10 de agosto de 2011, publicada en La Gaceta nro. 191 de 5 de octubre de 2011, la Asamblea Legislativa aprobó el Contrato de Préstamo nro. 1824/OC/CR y su Anexo Único, suscrito entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar el Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas. El crédito asciende a la suma de \$25.000.000,00: financiamiento del BID por \$19.000.000,00 y \$6.000.000,00 de contrapartida nacional que debe aportar el SINAC, el Ministerio de Hacienda y las municipalidades en cuya jurisdicción se encuentran las Áreas Silvestres Protegidas beneficiarias del Programa. El prestatario es el Ministerio de Hacienda y el organismo ejecutor el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) mediante el SINAC.
- 1.7. El Programa consta de tres componentes. El primero corresponde a Inversiones para el desarrollo turístico sostenible, el segundo al Fortalecimiento de la planificación y gestión sostenible del turismo, y el tercero al Fortalecimiento institucional del SINAC: Sistemas de gestión administrativos y financieros.
- 1.8. La vigencia del contrato data del 5 de octubre de 2011, la ejecución de los recursos del Programa inició en el 2012. Así, el presupuesto extraordinario de la República que incorporó los recursos del crédito externo se publicó en La Gaceta nro. 168 del 31 de agosto de 2012<sup>1</sup>, y el presupuesto extraordinario del SINAC que incorpora los primeros ingresos y gastos del Programa, fue aprobado por la Contraloría General el 10 de octubre de 2012.

---

<sup>1</sup> Ley nro. 9065 que modifica la Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2012 y primer presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico 2012, nro. 9019.

- 1.9. El Instituto Costarricense de Turismo (ICT) ha colaborado con el Programa y brinda acompañamiento al SINAC en las obras de inversión e infraestructura relacionadas con el componente 1.1 del Programa Inversiones dentro de las Áreas Silvestres Protegidas; para ello, suscribió un convenio de cooperación con el MINAE. Además, contribuye en el otorgamiento del visto bueno o el aval técnico de las obras de infraestructura a construir dentro de las Áreas Silvestres Protegidas, y tiene participación en el diseño y formulación de la estrategia de mercadeo del Programa.

### **METODOLOGÍA APLICADA**

- 1.10. En el desarrollo de la auditoría se observó, en lo aplicable, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, y el Procedimiento de Auditoría emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, referente a la auditoría de carácter especial.

### **COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

- 1.1. La comunicación preliminar de los resultados de la auditoría se efectuó en el MINAE el 18 de agosto de 2014, estuvieron presentes la Licda. Patricia Madrigal Montero, Viceministra de Ambiente, el Dr. Julio Jurado Fernández, Director Ejecutivo del SINAC, la Licda Karen Espinoza Vindas, Auditora Interna del SINAC y la Licda. Guisselle Méndez Vega, Coordinadora del Proyecto de Fortalecimiento del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas. Además, se remitió el borrador del informe a la Administración, acerca de lo cual, no fueron presentadas observaciones.

## **2. RESULTADOS**

### **SUBEJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y ESCASO AVANCE DE OBRAS**

- 2.1 De acuerdo con la información suministrada por el Departamento Financiero Contable del SINAC<sup>2</sup>, al 30 de mayo de 2014 el Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas presenta una subejecución significativa de recursos, pues, de los \$25.000.000,00 asignados al Programa se ejecutaron en términos absolutos apenas \$1.421.000,00, sea, el 5,7% que comprende recursos del crédito externo y de contrapartida nacional. Este nivel de avance se presenta a pesar de que la vigencia del crédito externo otorgado por el BID ha superado la mitad del periodo de 5 años, según lo muestra la programación del Plan Plurianual de Ejecución del Programa a marzo 2014.
- 2.2 Esta subejecución se concentra en el componente 1 Inversiones para el desarrollo turístico sostenible<sup>3</sup> que representa el 80,0% de los \$19.000.000,00 del crédito otorgado por el BID. El componente 1 de cita tiene recursos asignados por \$15.200.000,00 y su ejecución es de apenas \$94.700,00, o sea del 0,6%. Esta situación, se asocia a un lento

---

<sup>2</sup> Oficio nro. SINAC-SE-DFC-201-2014 de 27 de junio de 2014, suscrito por la Coordinadora del Departamento Financiero Contable del SINAC.

<sup>3</sup> El componente incluye obras dentro y alrededor de las Áreas Silvestres Protegidas.

avance en la ejecución de obras y actividades con respecto a lo programado en el Plan Plurianual de Ejecución del Programa.

- 2.3 La ejecución por fuente de financiamiento para el Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas, se muestra en el cuadro nro. 01 siguiente:

<b>CUADRO nro. 01</b>				
<b>Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas</b>				
<b>Ejecución por fuente de financiamiento</b>				
<b>-en miles de dólares-</b>				
<b>Concepto</b>	<b>Monto original</b>	<b>%</b>	<b>Monto ejecutado</b>	<b>%</b>
<b>Recursos del crédito</b>	<b>19.000,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>493,7</b>	<b>2,6%</b>
Componente 1	15.200,0	80,0%	94,7	0,6%
Componente 2	1.680,0	8,8%	12,1	0,7%
Componente 3	1.160,0	6,1%	385,4	33,2%
Unidad Coordinadora	460,0	2,4%	0	0,0%
Imprevistos	500,0	2,6%	1,5	0,3%
<b>Contrapartida nacional</b>	<b>6.000,0</b>	<b>100,00%</b>	<b>927,3</b>	<b>15,5%</b>
Componente 1	1.045,0	17,4%	0	0,0%
Componente 2	0,0	0,0%	0	0,0%
Componente 3	581,0	9,7%	673,6	115,9%
<b>Unidad Coordinadora</b>	<b>1.824,0</b>	<b>30,4%</b>	<b>253,7</b>	<b>13,9%</b>
<b>Gastos Financieros</b>	<b>2.550,0</b>	<b>42,5%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>25.000,0</b>		<b>1.421,00</b>	<b>5,7%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con fundamento en la información aportada mediante oficio nro. SINAC-SE-DE-BIDTURISMO-0233 de 27 de junio de 2014.

- 2.4 De conformidad con lo indicado por la Oficina Asesora en Infraestructura Física y la Unidad Coordinadora del Programa<sup>4</sup>, al 10 de julio de 2014 son 109 las obras a construir. De estas obras solamente muestran ejecución 27 ubicadas en el Parque Nacional Manuel Antonio, una de las diez Áreas Silvestres Protegidas beneficiarias del Programa<sup>5</sup>. El avance reportado por dicha Oficina Asesora al 28 de julio de 2014, se muestra de seguido:

4 Oficios nro. SINAC-SE-DE-BIDTURISMO-0155 y SINAC-SE-DE-BIDTURISMO-0240 de 30 de abril y 1° de julio de 2014, respectivamente, suscritos por la Coordinadora del Proyecto de Fortalecimiento del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas; y correo electrónico del 14 de julio de 2014, remitido por dicha funcionaria.

5 Mediante el oficio nro. OAI-101-2014 de 10 de julio de 2014, suscrito por el Director a.i. y la Arquitecta, ambos funcionarios de la Oficina Asesora en Infraestructura Física.

**Cuadro nro. 2**  
**Parque Nacional Manuel Antonio**  
**Detalle avance de obras**

Número de obras	Detalle de obras	% Avance
8	Senderos	60%
1	Pérgola	100%
4	Miradores	50%
12	Bahía de descanso	60%
1	Mejoras Sendero Punta Catedral	0%
1	Mirador Vertical	20%
<b>27 Obras</b>		

**Fuente:** Elaboración propia con fundamento en información suministrada por la Oficina Asesora en Obras de Infraestructura del SINAC.

- 2.5 Además, resulta insuficiente el nivel de avance de las obras en el Parque Nacional Manuel Antonio con respecto a lo programado en el Plan Plurianual de Ejecución del Programa, pues, la recepción final de las obras debió ser el 7 de agosto de 2014. Además, el total de desembolso previsto a esa fecha se estimó en \$1.320.000,00, lo cual, contrasta con el nivel de ejecución por \$94.700,00 reportado al 30 de mayo de 2014.
- 2.6 Por otra parte, según el Plan Plurianual de Ejecución del Programa el Parque Nacional Tortuguero la fase de diseño y construcción debió iniciar el 17 de febrero de 2014 y finalizar el 16 de febrero de 2015, con un costo de \$1.652.200,00. No obstante, la Oficina Asesora de Infraestructura Física reporta al 28 de julio de 2014 que las 18 obras previstas se encuentran apenas en la fase de diseño, con un nivel de avance del 35,0%. El avance de dichas obras se muestra en el cuadro nro. 3 presentado a continuación:

**Cuadro nro. 3**  
**Parque Nacional Tortuguero**  
**Detalle del avance de obras**

Número de obras	Detalle de obras	% Avance
1	Muelles de embarque y desembarque de turistas	35% (fase I)
1	Casetas de control, cobro e información	35% (fase I)
1	Batería de servicios sanitarios en el Sector Cuatro Esquinas	35% (fase I)
1	Planta de Tratamiento	35% (fase I)
1	Muelles de embarque y desembarque de turistas	35% (fase I)
1	Batería de servicios sanitarios en el Sector Cuatro Esquinas	35% (fase I)
1	Casetas de control, cobro e información	35% (fase I)
1	Sendero: Cerro Tortuguero	35% (fase I)
1	Puente de acceso	35% (fase I)
8	Bahías de descanso y/o islas interpretativas	35% (fase I)
1	Planta de Tratamiento	35% (fase I)
<b>18 Obras</b>		

**Fuente:** Elaboración propia con base en información suministrada por la Oficina Asesora en Obras de Infraestructura del SINAC.

- 2.7 Además, no reporta ejecución el subcomponente 1.2 Obras alrededor de las Áreas Silvestres Protegidas, para el cual se estableció el cofinanciamiento municipal de las obras ubicadas en zonas de amortiguamiento de las Áreas Silvestres Protegidas, como parte de la contrapartida nacional. De conformidad con el Plan Plurianual de Ejecución del Programa, las actividades de este subcomponente relativas a los talleres de presentación de propuestas de infraestructura y los proyectos de gestión municipales no iniciaron el 8 de abril de 2013 como estaba previsto, situación que se mantenía a agosto de 2014.
- 2.8 La situación descrita se debe al tiempo que tomó el aprendizaje de los funcionarios de la Unidad Coordinadora y la Proveduría Institucional del SINAC en los procesos de contratación administrativa para los cuales aplica la normativa del BID<sup>6</sup>. También, se origina en la fijación de un tope de inversión de \$2.000.000,00 para cada Área Silvestre Protegida que incluye obras, estudios y equipamiento; ello, a pesar de que la naturaleza, monto y cantidad de las obras a contratar en cada una de ellas es diferente, y en algunos casos superan ese monto.
- 2.9 Este tope se establece como parte de los criterios de elegibilidad del Reglamento Operativo del Programa (ROP), e indica la Proveduría Institucional<sup>7</sup> que imposibilita la adjudicación de todas las obras requeridas en las Áreas Silvestres Protegidas. Por ejemplo, en el caso de la contratación nro. PTS-32-CP-0-32 del Parque Nacional Rincón de la Vieja, la oferta ascendía a la suma de \$2.014.300,00 con lo cual se superaba el límite establecido.
- 2.10 Asimismo, se determinó que el monto presupuestario incluido en el cartel de la contratación es el fijado en la fase de prefactibilidad, el cual, ha resultado inferior al que razonablemente representa el costo real de la obra al momento de la contratación, lo cual, desestimula al oferente<sup>8</sup>. Además, no se tiene la práctica de integrar las contrataciones por afinidad y naturaleza del objeto contractual.
- 2.11 Al respecto, la Proveduría Institucional señaló<sup>9</sup> que “...no realizar contrataciones agrupando servicios de la misma naturaleza, no ha permitido gestionar con mayor eficiencia y eficacia los procedimientos de contratación, por ejemplo: realizar una contratación para contratar todos los profesionales en: inspección y consultores individuales; realizando la misma por líneas separadas que permita su ejecución en tiempos y lugares diferentes.”
- 2.12 Por otra parte, no se encontró evidencia de que se utilicen mecanismos ágiles disponibles en la normativa aplicable, para contratar profesionales que apoyen a la Oficina Asesora en Infraestructura Física en la ejecución del Programa. Por ejemplo, el contrato del crédito externo nro. 1824/OC/CR, permite en el artículo 4.06 de su Anexo

---

6 Oficio nro. DCP-376-2014 de 27 de julio de 2014, suscrito por el Director de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

7 Oficio nro. SINAC-PI-220-2014 de 14 de julio de 2014, suscrito por la Provedora Institucional.

8 Op cit, oficio nro. SINAC-PI-220-2014.

9 Op cit, oficio nro. SINAC-PI-220-2014.

Único una opción válida ante la restricción al gasto público establecida en la directriz de Gobierno nro. 009-H, publicada en el diario oficial La Gaceta nro. 137 del 17 de julio de 2014, que limita la aprobación de nuevas plazas por parte de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

- 2.13 Las debilidades relativas a la dinámica de ejecución del Programa originan el riesgo de que el tiempo que resta a la vigencia del contrato resulte insuficiente para finalizar las obras en las ocho Áreas Silvestres Protegidas donde aún estas no han iniciado; y para atender los demás componentes del Programa como el 2 Fortalecimiento de la planificación y gestión sostenible del turismo y el 3 Fortalecimiento institucional del SINAC: sistemas de gestión, administrativos y financieros. Lo anterior, considerando también que el BID ha asignado al Programa la categoría de Problema, siendo ésta la más crítica definida por el Banco.<sup>10</sup>

#### **FALTA INTEGRIDAD EN LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA SUMINISTRADA PARA DETERMINAR EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

- 2.14 La información remitida a la Contraloría General para determinar el nivel de avance y ejecución del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas, carece de precisión y consistencia. Así, del reporte de ejecución presupuestaria al 30 de mayo de 2014 suministrado por el Departamento Financiero Contable<sup>11</sup> del SINAC, se deriva que son incorrectas las cifras de presupuesto total reportado para los años 2012 a 2014, debido a errores en la aplicación de las fórmulas de la hoja Excel. Al respecto, se reportó para el 2012 la suma de \$807.300,00 siendo lo correcto \$481.500,00, para el 2013 la suma de \$1.448.200,00 en lugar de \$1.108.900,00 y para 2014 la suma de \$1.992.400,00 siendo lo correcto \$1.608.200,00.
- 2.15 Además, la información relativa a la ejecución de los recursos del 2014 fue modificada en la segunda versión remitida al Órgano Contralor, asignándole montos de ejecución a componentes que no la mostraban originalmente. Por ejemplo, la situación se presentó para los componentes 2.1 Gestión sostenible del turismo en las Áreas Silvestres Protegidas por un monto de \$9.800,00 y 3.3. Desarrollo y fortalecimiento de una estrategia de mercadeo para promover las Áreas Silvestres Protegidas como destinos turísticos, por la suma de \$6.000,00.
- 2.16 También, el reporte de ejecución presupuestaria del 2014 presentaba originalmente sobregiros en las categorías de inversión del componente 3.1 financiadas con recursos del crédito externo y de contrapartida nacional, por la suma de \$70.600,00 en el año 2012, \$640.434,0 en el 2013 y \$36.167,59 en el 2014. Ante consulta del Órgano Contralor el Departamento Financiero suministró nuevamente la información, donde reportaron únicamente los sobregiros correspondientes a la contrapartida nacional, para los años 2012, 2013 y 2014 por el monto de \$70.600,00, \$265.500,00 y \$12.100,00, respectivamente.

<sup>10</sup> Oficio nro. CID/CCR/1109/2014 de 21 de julio de 2014, suscrito por el Representante del BID en Costa Rica.

<sup>11</sup> Op cit. oficio nro. SINAC-SE-DFC-201-2014.

2.17 Lo señalado resulta incongruente con lo dispuesto en la norma 4.3.3 de las Normas técnicas sobre presupuesto público N-1-2012-DC-DFOE<sup>12</sup>, que señala lo siguiente:

**“4.3.3 Responsabilidades del jerarca, titulares subordinados y demás funcionarios en la ejecución del presupuesto.** Para la adecuada ejecución del presupuesto, es responsabilidad del jerarca, titulares subordinados y demás funcionarios, según el ámbito de su competencia, lo siguiente: a) Establecer y ejecutar los procedimientos internos de la gestión de los ingresos y de los gastos presupuestarios de manera transparente y acorde con criterios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y calidad.../c) Establecer y operar un sistema de contabilidad presupuestaria para el registro exacto y oportuno de las transacciones y operaciones financieras, que implica la ejecución del presupuesto.”

2.18 Las debilidades apuntadas obedecen a la falta de mayor rigurosidad en la revisión de la calidad e integridad de la información procesada; de manera que, las imprecisiones e inconsistencias sean detectadas de forma oportuna y sistemática por la Administración.

2.19 En este sentido, las debilidades señaladas limitan la calidad de la información disponible para sustentar el proceso de toma de decisiones en cuando al avance y ejecución del Programa, y por ende, resta veracidad a la información que debe ser reportada a agentes de control externo como el BID y la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, según los términos acordados con dicho Banco en el contrato de préstamo.

#### **FALTA PROGRAMACIÓN DE MEDIANO PLAZO DE LA CONTRAPARTIDA NACIONAL**

2.20 De acuerdo con lo estipulado en el numeral III Costo del Programa y plan de financiamiento del Anexo Único del contrato de préstamo, contenido en la Ley nro. 8967, el compromiso de contrapartida nacional por parte del prestatario es de \$6.000.000,00, de los cuales \$2.405.000,00 deben ser aportados por el SINAC para atender las categorías de inversión atinentes al fortalecimiento institucional, administración, supervisión y auditoría.<sup>13</sup> Estos recursos se financian<sup>14</sup> con la transferencia anual que traslada el Gobierno de la República denominada Fondos SINAC, y con los recursos del Fondo de Parques Nacionales.

---

12 Reformada por la Resolución nro. R-DC-064-2013 de las quince horas del nueve de mayo de 2013, y publicada en La Gaceta nro. 101 de 28 de mayo de 2013.

13 El resto de recursos serían aportados por las municipalidades participantes en el Programa (\$ 1.045.000,00) y el Ministerio de Hacienda (\$2.550.000,00), para financiar respectivamente, parte de los gastos que demandan el subcomponente 1.2 del Programa y los gastos financieros derivados del empréstito.

14 Oficio nro. SINAC-SE-DE-BIDTURISMO-0233 de 27 de junio de 2014, suscrito por la MBA Guisselle Méndez Vega, Coordinadora del Proyecto de Fortalecimiento del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas.

- 2.21 Al respecto, se determinó que no se realizó la programación plurianual de los recursos de contrapartida nacional que comprenda el periodo 2011 al 2016, o sea, desde la fecha de vigencia del crédito y hasta su finalización. Esta situación se fomenta ante la prevalencia de prácticas de programación anual de los recursos para su ejecución en el año siguiente, sin que exista una práctica con carácter plurianual, y en particular del crédito externo.
- 2.22 Es así como, la programación del monto anual de contrapartida nacional durante el periodo de vigencia del crédito externo, permite su separación de los ingresos fuente con carácter específico, y facilitar la atención del compromiso legal establecido en el contrato de préstamo suscrito con el BID que en su numeral 6.04 expresa:
- “ARTÍCULO 6.04. Recursos adicionales.** (a) El Prestatario deberá aportar oportunamente todos los recursos adicionales a los del Préstamo que se necesiten para la completa e ininterrumpida ejecución del Proyecto, cuyo monto estimado se señala en las Estipulaciones Especiales.... / (b) A partir del año calendario siguiente a la iniciación del Proyecto y durante el período de su ejecución, el Prestatario deberá demostrar al Banco, en los primeros sesenta (60) días de cada año calendario, que dispondrá oportunamente de los recursos necesarios para efectuar la contribución local al Proyecto durante ese año.”
- 2.23 De no formularse la reserva de recursos, y siendo financiada la contrapartida nacional con recursos libres que pueden disponerse para otro tipo de gastos, se presenta el riesgo de que del total de lo recaudado por el SINAC, no se dispongan los recursos requeridos para atender los compromisos adquiridos con el BID en el contrato de préstamo.

### **OMISIÓN DEL COBRO DE LA TARIFA DE INGRESO EN EL SECTOR PLAYA BLANCA DEL PARQUE NACIONAL CAHUITA**

- 2.24 El Parque Nacional Cahuita fue seleccionado como una de las 10 Áreas Silvestres Protegidas beneficiarias del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas. Para este Parque a diferencia de las restantes Áreas Silvestres Protegidas beneficiarias, fue necesario realizar un segundo estudio de prefactibilidad<sup>15</sup>, pues, las inversiones propuestas no resultaban financieramente factibles porque el SINAC no cobra el ingreso en el sector de Playa Blanca, según lo advierte el informe final correspondiente al estudio de prefactibilidad del Parque Nacional Cahuita.
- 2.25 Al respecto, se determinó que el SINAC cobra la tarifa de ingreso al Parque Nacional Cahuita únicamente por el sector de Puerto Vargas, omitiendo el cobro en el sector de Playa Blanca. La tarifa de sector Playa Blanca se fijó mediante el Decreto Ejecutivo nro. 34164-MINAE, publicado en el diario oficial La Gaceta del 10 de enero de 2008, pero su cobro no ha sido gestionado. Además, se determinó que miembros de una organización

---

<sup>15</sup> Según oficio nro. SINAC-SE-DE-BIDTURISMO-0240 de 01 de julio de 2014, suscrito por la Coordinadora del Proyecto de Fortalecimiento del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas.

privada local utilizan una caseta ubicada dentro del Parque<sup>16</sup> propiedad del SINAC, para solicitar un donativo a los visitantes.

2.26 Por su parte, la Auditoría Interna del SINAC en atención de una denuncia emitió el informe nro. ES-02-201217, en el cual se consigna que una organización privada local ubicada en una caseta de admisión en el sector de Playa Blanca del Parque Nacional Cahuita solicita una “cuota voluntaria”, que según la Administración Activa se realiza dentro de los límites del Parque. Este mismo informe evidenció que las personas de dicha organización vestían uniformes, utilizaban rotulaciones y papelería con los logos del SINAC y MINAE.

2.27 También, en inspección de campo realizada por funcionarios de la Contraloría General el 22 de julio de 2014, se logró corroborar que en la zona de acceso al sector de Playa Blanca en el Parque Nacional Cahuita, se ubica una casetilla de recepción y atención de visitantes atendida por un particular, quién se identifica en su vestimenta con el logotipo de una organización privada local (ver fotografía a la derecha). La persona a cargo manifestó que se solicita una donación voluntaria para el ingreso, y se registra en un libro datos del visitante relativos al nombre, el número de identificación y lugar de procedencia.



2.28 Una vez efectuada la donación esta persona entregó como comprobante los recibos de dinero nro. 357051 y 357052, los cuales, dan por recibida la donación a nombre de una organización privada local, aunque no indican un número de cédula jurídica. Además, en dicha inspección se observó que no había presencia oficial de funcionarios del SINAC, en las instalaciones ocupadas por esta organización.

2.29 En relación con la permanencia de la organización en las citadas instalaciones del SINAC para solicitar un donativo en dinero a los visitantes, el Director del Área de Conservación Amistad Caribe, mediante nota ACLAC-121-05, indica que tal práctica “...Fue un acuerdo político y estratégico a que llegó el MINAE, con la Comunidad para solucionar el conflicto que se creó cuando se aumentaron las tarifas de entrada a los diferentes Parques Nacionales.”

2.30 Por otra parte, la Gerente de Áreas Silvestres Protegidas del SINAC, mediante nota nro. SINAC-DE-GASP-183-2014 del 24 de julio de 2014, indicó que la relación con esta organización se rige por lo estipulado en el Reglamento para el Manejo de Recursos y Servicios en el Parque Nacional Cahuita, Decreto Ejecutivo nro. 26929-MINAE.

16 Según lo indicó el Director del Área de Conservación Amistad Caribe, mediante la nota nro. SINAC-ACLAC-AL-175-2012 de 04 de setiembre de 2012, y certificado por el Coordinador de Ordenamiento Territorial y Cuencas Hidrográficas del SINAC.

17 Informe sobre los resultados del estudio especial efectuado en el Parque Nacional Cahuita, respecto de la presunta recaudación de una cuota voluntaria en el sector de Playa Blanca.

- 2.31 No obstante, del contenido de este Decreto Ejecutivo se concluye que sus normas no legitiman ni autorizan a dicha organización<sup>18</sup>, al Comité de Manejo de Recursos y Servicios del Parque Nacional Cahuita que ese decreto crea, ni a ninguna otra organización no gubernamental a permanecer y utilizar la casetilla del sector de Playa Blanca o en general instalaciones dentro del Parque para solicitar donaciones a los visitantes u otras actividades de similar naturaleza.
- 2.32 Así también, en el oficio SINAC-DE-GASP-183-2014 la Gerente de Áreas Silvestres Protegidas del SINAC señaló que: “El concepto de Manejo compartido, y de lo que puede identificar en la literatura y en los estudios de caso sistematizados, podría interpretarse de muchas maneras, el cual ha surgido como una alternativa ante la creciente demanda por espacios de participación de la sociedad. Podemos encontrar casos extremos donde el control del ASP en su totalidad se da por parte de las comunidades o el otro extremo que es de control Estatal absoluto, y el medio de estos dos escenarios puede darse una serie de situaciones como la concesión de servicios, los procesos de consulta o los permisos de uso de los recursos naturales (...) donde se dé un espacio de negociación entre los diferentes actores para gestionar de una forma integral el ASP de una forma participativa y responsable.”
- 2.33 Por otra parte, el Director del Área de Conservación La Amistad Caribe, en oficio nro. ACLAC-121-05, argumenta lo siguiente:
- “Con la Creación del Parque Nacional Cahuita, la irresponsabilidad estatal para el pago legítimo de las tierras a los propietarios, pospuesto en muchos casos por casi 20 años y la pérdida de nuestros cultivos de cacao por la monilia, tuvimos que modificar nuestra forma de vida .../ En el año 1994 el Ministerio de ambiente propuso un aumento en la tarifa por ingreso al Parque Nacional, que hubiera acabado con el turismo en nuestro pueblo./A partir de ese momento, nos encargamos del mantenimiento y seguridad del Parque, demostrando nuestra capacidad e interés de participar en la administración del Área. Después de más de un año de negociaciones con el Ministerio, solucionamos el conflicto y todos ganamos [...] Hoy nuestras relaciones con el Ministerio han evolucionado hasta tal punto, que desde 1998, formamos oficialmente el Comité de Manejo y tenemos el poder en la toma de decisiones de todo el Parque Nacional Cahuita...”
- 2.34 En relación con lo anterior, procede señalar que de acuerdo con los artículos 13 y 14 de la Ley Forestal, nro. 7575 del 13 de febrero de 1996, los Parques Nacionales forman parte del Patrimonio Natural del Estado, y en cuanto bienes de dominio público, los terrenos forestales y bosques que lo constituyen son inembargables e inalienables, están fuera del comercio de los hombres, no pueden ser enajenados, vendidos o adquiridos a título gratuito ni oneroso. Asimismo, la posesión por particulares no causa derecho alguno a su favor, y la acción reivindicatoria del Estado es imprescriptible.

---

18 La ADIC Talamanca es una asociación de desarrollo integral constituida al amparo de la Ley nro. 3859 de 7 de abril de 1967, Ley sobre el desarrollo de la Comunidad (Dinadeco) y cuenta con la cédula jurídica. Nro 3-002084215, inscrita en el Registro Público.

- 2.35 En concordancia con lo señalado, el Patrimonio Natural del Estado está sujeto a un régimen jurídico especial de protección, de ahí que el uso de los bienes que lo integran únicamente es posible para fines autorizados por ley, ya sea conforme lo permite el artículo 18 de la Ley Forestal para fines calificados y exclusivos de investigación, capacitación o ecoturismo<sup>19</sup>; lo cual, otorga el Estado mediante un permiso de uso. Además, el artículo 39 de la Ley de Biodiversidad, nro. 7788, del 27 de mayo de 1998, permite la concesión para actividades y servicios no esenciales como estacionamientos, servicios sanitarios, administración de instalaciones físicas, servicios de alimentación, tiendas, construcción y administración de senderos y administración de la visita.
- 2.36 Además, el artículo 39 de cita estable que las concesiones y contratos serán otorgadas a personas jurídicas sin fines de lucro, con capacidad legal suficiente y objetivos de apoyo a la conservación de los recursos naturales; dando prioridad a las organizaciones regionales, y tampoco dichas concesiones y contratos pueden comprender la construcción de edificaciones privadas. Estas concesiones pueden ser otorgadas mediante un procedimiento de contratación, y en virtud de un acto administrativo de aprobación, tal como lo señala el pronunciamiento jurídico nro. DADJ-128-99 del 22 de octubre de 1999.
- 2.37 Los parques nacionales son parte del Patrimonio Natural del Estado destinados a la conservación de los recursos naturales y ecosistemas, y son áreas silvestres de protección absoluta. Al respecto, el artículo 58 de la Ley de Biodiversidad, nro. 7788, dispone que las áreas silvestres protegidas estarán dedicadas a la conservación y protección de la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general, y señala que las prohibiciones que afectan a las personas jurídicas dentro de los parques nacionales y las reservas biológicas están determinadas en la Ley de la Creación del Servicio de Parques Nacionales, nro. 6084, de 24 de agosto de 1977. Lo indicado implica que se mantiene vigente lo dispuesto en el artículo 12 de dicha Ley, el cual, dispone: “No pueden otorgarse concesiones de tipo alguno para la explotación de productos de los parques nacionales, ni otorgarse permiso para establecer otras instalaciones que las del Servicio”.
- 2.38 En este sentido, la Procuraduría General de la República indicó<sup>20</sup>: “Además, debe considerarse la regulación específica para las áreas protegidas, que prohíbe en las estatales el otorgamiento de concesiones o contratos que autoricen la construcción de edificaciones privadas en la prestación de servicios o ejecución de actividades no esenciales (estacionamientos, servicios sanitarios, administración de instalaciones físicas, servicios de alimentación, tiendas, construcción y administración de senderos, de la visita y otros, artículo 39 de la Ley de Biodiversidad)”.

---

19 La Contraloría General de la República desde el año 2008 indicó en el Informe nro. FOE-PGAA-59-2008 que tratándose del Patrimonio Natural del Estado, las actividades permitidas se limitarían a labores de investigación, capacitación y ecoturismo.

<sup>20</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen nro. C-339-2004 del 17 de noviembre de 2004.

- 2.39 En el caso de una organización privada considera el Órgano Contralor que el argumento de la Administración, en cuanto a la existencia de un acuerdo político y la importancia de la participación ciudadana mediante la figura de manejo compartido, es insuficiente para permitir el uso de instalaciones del SINAC a favor de esa organización para solicitar donativos a los visitantes del Parque. Así, en el tanto ese uso no esté autorizado en virtud de norma de rango de ley, se violenta el principio de legalidad dispuesto en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, los cuales, condicionan la sujeción del actuar Administrativo al ordenamiento Jurídico. Recuérdese que el manejo compartido no es una figura jurídica definida y reconocida en la legislación nacional.
- 2.40 Es importante indicar que la participación comunal está concebida en las normas legales vigentes en figuras diferentes al manejo compartido, como es el esquema desconcentrado de la estructura del SINAC conformado por instancias denominadas Consejos Regionales de las Áreas de Conservación y Consejos Locales de las Área de Conservación, creados en el artículo 29 de la Ley de Biodiversidad y regulados en los artículos del 49 al 51 de su Reglamento, Decreto Ejecutivo nro. 34433-MINAE.
- 2.41 Por otra parte, en el sector de Playa Blanca del Parque Nacional Cahuita no se cobra a los visitantes una tarifa de ingreso; lo cual, menoscaba los ingresos que debe recibir el Fondo de Parques Nacionales por ese concepto, según lo regulado en el artículo 6 de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales, nro. 6084. Esta norma establece que a este Fondo ingresarán las cuotas por derecho de entrada a los parques nacionales que acordare el Servicio, actualmente el SINAC.
- 2.42 Al respecto, el informe final del estudio de prefactibilidad realizado por el BID para el Parque Nacional Cahuita para el período del 2006 al 2012, indica que se dejó de percibir ingresos por este concepto por el orden del 80% del total de visitas a ese Parque, es decir, el equivalente a 500.580 visitantes que ingresaron por el sector de Playa Blanca, según se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro nro. 04**  
**Nivel de visitación al Parque Nacional Cahuita por sector de ingreso y para los años 2006 a 2012**

AÑO	Visitación			Diferencia
	Playa Blanca	Puerto Vargas	Total	
2006	56.024,0	15.753,0	71.777,0	40.271,0
2007	75.387,0	23.781,0	99.168,0	51.606,0
2008	75.877,0	20.679,0	96.556,0	55.198,0
2009	78.402,0	22.477,0	100.879,0	55.925,0
2010	76.505,0	20.733,0	97.238,0	55.772,0
2011	70.741,0	21.849,0	92.590,0	48.892,0
2012	67.644,0	16.409,0	84.053,0	51.235,0
<b>TOTAL</b>	<b>500.580,0</b>	<b>141.681,0</b>	<b>642.261,0</b>	<b>358.899,0</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información del Informe Final del Estudio de Prefactibilidad realizado para el Parque Nacional Cahuita.

- 2.43 Omitir el cobro de la tarifa de ingreso en el sector de Playa Blanca, es incongruente con los objetivos del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas, enfocados al logro de un mayor ingreso y sostenibilidad financiera para el SINAC en apoyo a las Áreas Silvestres Protegidas, mediante inversiones para el desarrollo sostenible del turismo en estas áreas y sus alrededores. Además, se compromete el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato de préstamo nro. 1824/OC/CR suscrito con el BID, en cuanto al objetivo que pretende el artículo 14 de su Anexo Único, el cual señala:

“ARTÍCULO 14.- Ingresos recibidos en las distintas áreas silvestres protegidas (ASP). Los ingresos percibidos en las distintas áreas silvestres protegidas (ASP) deberán ser depositados en la caja única del Estado, para su debida incorporación al presupuesto de la República. Los recursos generados deberán ser debidamente presupuestados en procura de brindar las mejores condiciones de infraestructura y servicios a los turistas y, además, para la protección de las áreas silvestres protegidas.”

- 2.44 En este sentido, el artículo 35 de Ley de Biodiversidad, nro. 7788, prevé el financiamiento del SINAC y señala que este sistema deberá diseñar mecanismos que le permitan ejercer sus mandatos con agilidad y eficiencia. Como parte de esos mecanismos incluye la norma los fondos propios que generen las áreas protegidas mediante tarifas de ingreso. Asimismo, el artículo 38 de dicha Ley señala que el SINAC utilizará en el financiamiento de las Áreas de Conservación, la totalidad de los fondos que generen sus actividades incluyendo las tarifas de ingreso, consignando “los fondos que generen las áreas protegidas serán exclusivamente para su protección y desarrollo, en ese orden de prioridad”.
- 2.45 Además, el artículo 42 de la Ley de Biodiversidad autoriza al SINAC “para cobrar precios diferentes a residentes y no residentes en el país, por concepto de tarifas de ingreso a todas las áreas protegidas estatales, así como por la prestación de servicios en las áreas. Asimismo, se le autoriza para cobrar tarifas diferenciadas, según el área protegida y los servicios que brinde. El Sistema fijará las tarifas conforme a los costos de operación de cada zona protegida y los costos de los servicios prestados. Igualmente, las revisará cada año, a fin de ajustarlas de acuerdo con el índice de precios al consumidor”.
- 2.46 Considerando la aplicación integral de la normativa reseñada, es criterio del Órgano Contralor que el SINAC debe procurar su autofinanciamiento, entre otros, por medio del cobro de las tarifas de ingreso a las áreas silvestres protegidas, las cuales, deben ser estimadas según el área protegida, los servicios que preste y los costos de operación. También, el cobro de la tarifa es de obligado cumplimiento, sin que sea posible omitir la gestión de cobro o exonerar el pago para el ingreso de los visitantes en las áreas silvestres protegidas habilitadas para la visitación, y en todos los sitios de ingreso establecidos donde se hubieran construido instalaciones tales como casetillas, servicios sanitarios, duchas, vestidores y senderos, todo para facilidad y disfrute del visitante.

- 2.47 La Contraloría General considera que la gestión del cobro de la tarifa de ingreso a las Áreas Silvestres Protegidas por parte del SINAC, resulta obligatoria tanto por motivos de legalidad como por aplicación del principio de gestión financiera; criterios de eficiencia y eficacia para la obtención y aplicación de los recursos públicos, tal y como lo establece el artículo 3 y 5 inciso b) de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, nro. 8131 del 16 de octubre de 2001.
- 2.48 También, se debe considerar que la construcción y el mantenimiento de la infraestructura disponible para la visitación y la prestación de servicios comporta un gasto de recursos públicos, que debe ser retribuido al SINAC por el medio legalmente dispuesto, es decir, la tarifa que se fija “conforme a los costos de operación de cada zona protegida y los costos de los servicios prestados”<sup>21</sup>, precisamente la sostenibilidad financiera que busca el contrato de préstamo con el BID, dado que implica una inversión con un costo económico para el Estado. Así, el pago de la tarifa es la contraprestación por los servicios que derivan de esa infraestructura y el disfrute de las bellezas escénicas y biodiversidad que se ofrecen al visitante, entre otros servicios.
- 2.49 En relación con el uso de las instalaciones por parte de la organización privada local y la ausencia del cobro de la tarifa en el sector de Playa Blanca, el criterio externado por la Comisión designada por el Director Ejecutivo del SINAC, para estudiar la situación de las donaciones en el Parque Nacional Cahuita, coincide con lo reseñado por el Órgano Contralor, al indicar en el oficio nro. SINAC-AL-461 del 9 de julio de 2014, que las donaciones sólo se pueden realizar fuera de los límites del Parque, pues, la entrada oficial a esa área protegida es de administración exclusiva del SINAC y la presencia de dicha organización puede generar confusión al visitante. Además, los funcionarios destacados en esa Comisión, indicaron que de conformidad con los artículos 6 de la Ley del Servicio de Parques Nacionales y los 35, 38 y 42 de la Ley de Biodiversidad, el cobro de la tarifa de ingreso corresponde a un mandato de ley.
- 2.50 En consonancia con lo anterior, se promulgó el Decreto Ejecutivo nro. 38295<sup>22</sup> “Tarifas por derechos de ingreso y otros servicios ofrecidos en las Áreas Silvestres Protegidas bajo la administración del Sistema Nacional de Áreas de Conservación”, el cual, incorporó oficialmente la tarifa para ser cobrada por el SINAC para el ingreso al Parque Nacional Cahuita en el sector de Playa Blanca, y que resultaba de aplicación a partir del 1 de agosto de 2014. Este decreto justifica el cobro en: “3º-Que el mantenimiento de las zonas de uso público para la atención de los visitantes dentro de las áreas silvestres protegidas, representa una erogación económica en constante aumento para el Sistema Nacional de Áreas de Conservación llegando al punto de que dichos ingresos resultan insuficientes para el efectivo mantenimiento dependiendo por ende del subsidio estatal; por lo que es necesario hacer más eficiente la administración del cobro efectivo por concepto de entradas. Por lo cual, resulta necesario actualizar las tarifas de ingreso y otros servicios en las Áreas Silvestres Protegidas”.

---

21 Artículo 42 de la Ley de Biodiversidad.

22 Decreto Ejecutivo nro. 38295 “Tarifas por derechos de ingreso y otros servicios ofrecidos en las Áreas Silvestres Protegidas bajo la administración del Sistema Nacional de Áreas de Conservación”, publicado en La Gaceta nro. 82 de 30 de abril de 2014.

- 2.51 No obstante, en La Gaceta nro. 160 del 21 de agosto de 2014 se publica el Decreto Ejecutivo nro. 38546-MINAE como reforma parcial que no incluye la tarifa de ingreso para el sector de Playa Blanca, sino únicamente el sector de Puerto Vargas<sup>23</sup>. Este acto reduce la capacidad de financiamiento propio para el mantenimiento e inversión en el Parque Nacional Cahuita y en otras áreas silvestres protegidas, pues, el considerando 7 del Decreto Ejecutivo nro. 38295 establece “el SINAC aplica para la distribución de los ingresos, un sistema solidario que permite que las áreas con mayor recaudación subsidien a aquellas con menor grado de visitación, a fin de que la mayor cantidad de áreas silvestres protegidas cubran sus costos administrativos”.
- 2.52 Además, el Decreto Ejecutivo nro. 38546-MINAE es omiso en señalar el fundamento o motivo para omitir el cobro de la tarifa de ingreso en el sector de Playa Blanca que ya se había establecido en otro Decreto Ejecutivo; por ello, resulta incongruente con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública, el cual, dispone que los actos administrativos deben estar motivados con mención de sus fundamentos, cuando se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes, así como, los reglamentos y actos discrecionales de alcance general.

### 3. CONCLUSIONES

- 3.1 El Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas financiado mediante el crédito externo nro. 1824/OC/CR otorgado por el BID, surge ante la falta de capacidad financiera del SINAC y sus Áreas de Conservación para proteger y conservar de manera efectiva de las Áreas Silvestres Protegidas, e invertir en infraestructura para la visitación. Esta finalidad resalta la importancia de la gestión eficaz y eficiente de los recursos provenientes de fuentes extraordinarias de financiamiento, como es el préstamo externo que financia el Programa de Turismo citado.
- 3.2 Es así como, resultan relevantes las mejoras en la gestión del SINAC que subsanen las limitaciones apuntadas relativas a la subejecución significativa de los recursos del préstamo externo nro. 1824/OC/CR, y el lento avance de obras de vital importancia como muelles de embarque, casetas de control, batería de servicios sanitarios, plantas de tratamiento, miradores y senderos. También, debilidades relativas a inconsistencias e imprecisiones de la información que reporta el nivel de ejecución y avance del Programa, y la falta de incorporación de los recursos de contrapartida nacional en una planificación plurianual.
- 3.3 Además, socaba la sostenibilidad financiera del SINAC situaciones como la del Parque Nacional Cahuita, que siendo beneficiaria de infraestructura financiada con el crédito externo nro. 1824/OC/CR, la cual, requerirá de un mantenimiento eficaz, se omite el cobro del ingreso del visitante por el sector de Playa Blanca, y a la vez, se permite que en dicho sector particulares soliciten donaciones dentro del Parque en instalaciones del

---

23 “Artículo 16º—Por derecho de ingreso a las Áreas Silvestres Protegidas del Área de Conservación Amistad Caribe, los visitantes pagarán las siguientes sumas: Parque Nacional Cahuita, sector Puerto Vargas, cinco dólares -moneda del curso legal en los Estados Unidos de América- (\$5,00) o su equivalente en colones, por día por persona, para los no residentes. Para los residentes, la tarifa será de mil colones (¢1.000,00) por día por persona”.

SINAC. De esta forma el propio Estado desaprovecha la oportunidad de percibir ingresos que representan el 80% de la visitación total del Parque.

- 3.4 Por ello, existe un alto riesgo de no lograr a cabalidad las metas establecidas con el Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas y resulta relevante fortalecer los elementos de gestión que incorpora dicho Programa, para potenciar el impacto esperado; ello, principalmente en las inversiones dentro y alrededor de estas, la formulación de estrategias de mercadeo que incrementen la visitación del turismo nacional e internacional, así como, la participación comunal por medio de los gobiernos locales y el sector privado dentro del marco de legalidad. Dichos elementos constituyen una herramienta valiosa para robustecer las finanzas del SINAC.

#### **4. DISPOSICIONES**

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, nro. 8292, se emiten las siguientes disposiciones de acatamiento obligatorio, las cuales, deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2 El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar la efectiva implementación de las disposiciones emitidas en este informe, así como, de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de su incumplimiento no justificado.

#### **AL DR. EDGAR GUTIÉRREZ ESPELETA, MINISTRO DE AMBIENTE Y ENERGÍA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.3 Elaborar una propuesta de modificación parcial al Decreto Ejecutivo nro. 38546-MINAE para incorporar el cobro de la tarifa de ingreso a los visitantes en el sector de Playa Blanca del Parque Nacional Cahuita, en los montos para residentes y no residentes en el país, que sean estimados conforme deriva de los artículos 35, 38 y 42 de la Ley de Biodiversidad y el 6 de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales. Remitir dicha propuesta al Ministro de la Presidencia para el trámite correspondiente, y copia del oficio de remisión a la Contraloría General, a más tardar el 30 de marzo de 2015. Ver párrafo 2.43 al 2.52 de este informe.

#### **AL CONSEJO NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN**

- 4.4 Instruir al Director Ejecutivo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación para que tome las medidas necesarias a efecto de que se prohíba a sujetos privados solicitar donaciones dentro de los límites del Parque Nacional Cahuita, y en adelante únicamente se permita realizar actividades y ocupar instalaciones del SINAC, con fines permitidos por el ordenamiento jurídico. Remitir a la Contraloría General el acuerdo firme mediante el

cual se gira la instrucción, a más tardar el 6 de marzo de 2015. Ver párrafos del 2.24 al 2.52 de este informe.

- 4.5 Instruir al Director Ejecutivo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación para que gestione el cobro del ingreso de los visitantes al Parque Nacional Cahuita por el Sector de Playa Blanca, de conformidad con lo establecido en los artículos 35, 38 y 42 de la Ley de Biodiversidad, y el artículo 6 de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales. Remitir a la Contraloría General el acuerdo firme mediante el cual se gira la instrucción, a más tardar el 30 de junio de 2015. Ver párrafos del 2.42 al 2.52 de este informe.

**AL DR. JULIO JURADO FERNÁNDEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DEL SINAC, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.6 Ejecutar la instrucción que le gire el Consejo Nacional de Áreas de Conservación en virtud de la disposición contenida en el párrafo 4.4 anterior, a efecto de que se prohíba a sujetos privados solicitar donaciones dentro de los límites del Parque Nacional Cahuita, y en adelante, únicamente se permita realizar actividades y ocupar instalaciones del SINAC con fines permitidos por el ordenamiento jurídico. Remitir a la Contraloría General la certificación que acredite el cumplimiento de esta disposición, a más tardar el 6 de abril de 2015. Ver párrafos del 2.24 al 2.52 de este informe.
- 4.7 Ejecutar la instrucción que le gire el Consejo Nacional de Áreas de Conservación en virtud de la disposición contenida en el párrafo 4.5 anterior, a efectos de que gestione el cobro del ingreso de los visitantes al Parque Nacional Cahuita por el Sector de Playa Blanca, de conformidad con lo establecido en los artículos 35, 38 y 42 de la Ley de Biodiversidad, y el artículo 6 de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales. Remitir a la Contraloría General la certificación que acredite el cumplimiento de esta disposición, a más tardar el 1 de julio de 2015. Ver párrafos del 2.43 al 2.52 de este informe.
- 4.8 Analizar y resolver acerca de la funcionalidad de establecer un límite de inversión de \$2.000,000.00 para la contratación administrativa de cada Área Silvestre Protegida beneficiaria del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas, regulado en el artículo 3 de las condiciones de elegibilidad y priorización Subcomponente 1.1 Inversiones dentro de las ASP, del Reglamento Operativo del Programa. Comunicar a la Contraloría General lo resuelto, a más tardar el 06 de marzo de 2015. Ver párrafo 2.8 de este informe.
- 4.9 Adoptar un mecanismo que permita obtener una estimación del disponible presupuestario que se incluye en los carteles de licitación, más ajustada al valor de mercado del objeto contractual. Remitir a la Contraloría General certificación que acredite el cumplimiento de lo dispuesto, a más tardar el 06 de marzo de 2015. Ver párrafo 2.10 de este informe.

- 4.10 Implementar medidas que permitan integrar las contrataciones relacionadas con el Plan de Adquisiciones del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas, en grupos afines por su naturaleza y objeto contractual, a fin de que se logre mayor eficiencia en los procesos de adquisición de bienes y servicios. Comunicar a la Contraloría General las medidas implementadas, a más tardar el 06 de marzo de 2015. Ver párrafos 2.10 a 2.11 de este informe.
- 4.11 Analizar y resolver acerca de la utilización de mecanismos alternativos de contratación de personal que labore en la Unidad Coordinadora y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación; como el establecido en el artículo 4.06 del Anexo único del contrato de préstamo nro. 1824/OC/CR, a fin de fortalecer la capacidad operativa de dicha Unidad Coordinadora como organismo ejecutor del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas. Comunicar a la Contraloría General lo resuelto, a más tardar el 06 de marzo de 2015. Ver el párrafo 2.12 de este informe.

**A MARCO TULIO CASTRO CHINCHILLA, COORDINADOR ADMINISTRATIVO, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.12 Ajustar los registros presupuestarios atinentes al Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas, a fin de corregir los errores e inconsistencias comentadas en los párrafos del 2.14 al 2.19 de este informe. Remitir a la Contraloría General los ajustes realizados, a más tardar el 27 de febrero de 2015.
- 4.13 Programar para el año 2016 la contrapartida nacional con cargo al presupuesto del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, a fin de reservar la proporción que permita atender el compromiso específico adquirido por el Gobierno de la República en el contrato de préstamo nro. 1824/OC/CR. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual acredite el cumplimiento de esta disposición, a más tardar el 27 de febrero de 2015. Ver párrafos del 2.20 al 2.23 de este informe.