

**INFORME Nro. DFOE-SOS-IF-00010-2021**

**7 de diciembre, 2021**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL  
ACERCA DEL CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS PARA LA  
CONSOLIDACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL DEL  
ESTADO**

**2021**

## CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>3</b>
<b>Introducción</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
<b>Resultados</b>	<b>8</b>
FALTA DE CONTINUIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE PERMITA PLANIFICAR Y PRESUPUESTAR LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO	8
FALTA DE MONITOREO Y SUPERVISIÓN INTEGRAL DEL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO	12
<b>Conclusiones</b>	<b>16</b>
<b>Disposiciones</b>	<b>16</b>
AL CONSEJO NACIONAL AMBIENTAL	17
AL CONSEJO NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN	17
<b>GRÁFICO</b>	
<u><b>GRÁFICO N.º 1.</b></u> DETALLE DE PRESUPUESTO DEFINITIVO, EJECUTADO Y SUBEJECUTADO PARA COMPRA DE TIERRAS	9

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

*Esta auditoría tuvo como objetivo determinar la razonabilidad en el cumplimiento del marco jurídico relativo a la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, que propicie insumos para la planificación del territorio nacional y la determinación de políticas públicas. La consolidación territorial corresponde<sup>1</sup> al proceso mediante el cual el Sistema Nacional de Áreas de Conservación asegura la propiedad y ejerce el dominio sobre los terrenos que deben conformar el Patrimonio Natural del Estado.*

*En este marco, se analizó la existencia de una política pública en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 y en otros documentos, así como las acciones del Departamento de Información y Regularización del Territorio de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, para la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, dentro de áreas silvestres protegidas, y fuera de estas cuya titularidad está en manos de otras instituciones públicas. Lo anterior, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 21 de octubre de 2021.*

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

*De conformidad con el artículo 13 de la Ley n.º 7575, al Ministerio de Ambiente y Energía le corresponde la administración del Patrimonio Natural del Estado, la cual es ejercida por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación que integra las competencias en materia forestal, vida silvestre y áreas protegidas. El cumplimiento del marco jurídico relativo al proceso de consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado es fundamental para ejercer control y dominio de los terrenos; además es relevante para la conservación, protección de la biodiversidad, los bosques y terrenos forestales, tanto dentro de las áreas silvestres protegidas como fuera de ellas, y es un insumo importante para el ordenamiento territorial, de conformidad con el artículo 30 de la Ley n.º 7554.*

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

*Para el periodo 2019-2022 no es clara la política pública a nivel nacional que permita dirigir, coordinar, planificar y controlar a nivel nacional el cumplimiento del objetivo de la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, incluyó un programa relacionado con la consolidación, el cual consideró dos metas: a) traspasar 2.000 hectáreas del Instituto de Desarrollo Rural al Ministerio de Ambiente y Energía, y b) adquirir 800 hectáreas en parques nacionales y reservas biológicas. No obstante, para el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 se excluyó ese programa.*

*En cuanto a los recursos vinculados con la compra de terrenos en parques nacionales y reservas biológicas, en el presupuesto del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del periodo 2019 se destinaron CRC 1.326 millones, mientras en el 2020 el presupuesto inicial de esa Institución fue ajustado a la baja mediante presupuestos extraordinarios y modificaciones, pasando de CRC 2.313 millones a CRC 1.527 millones. Para el 2021, no se asignaron recursos del presupuesto nacional para ese rubro, y en el proyecto de ley para el presupuesto nacional 2022, tampoco se observa alguna partida para la*

---

<sup>1</sup> Según las Políticas para las Áreas Silvestres Protegidas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (2011).

*adquisición de los terrenos, aunque sí hay algunos recursos para otras tareas que de alguna forma se relacionan con la consolidación territorial.*

*Al respecto, no se han previsto cursos de acción, que orienten y brinden alternativas y medios para gestionar la consolidación territorial en el contexto actual de estrechez fiscal. En consecuencia, se limita el avance progresivo de la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado. Además, la falta de oportunidad en la actuación del Estado en el proceso de consolidación, provoca un incumplimiento de la normativa nacional y de los compromisos internacionales adquiridos, produce inseguridad jurídica en el ejercicio del dominio de las fincas y un eventual cambio de uso de suelo, e incide en el progreso de posicionar al país como la primera economía descarbonizada del mundo al 2050.*

*En cuanto a las acciones ejecutadas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, se determinó que la Institución no ejerce monitoreo y supervisión integral del proceso de consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, de forma que le permita conocer el avance de la integración de los bienes inmuebles de propiedad privada, pública o sin inscribir a las áreas silvestres protegidas o a dicho Patrimonio Natural en general. Ello, debido a que el Sistema no cuenta con un proceso que regule de forma completa e integral las etapas de la consolidación territorial desde el inicio hasta el final.*

*También se debe a que la forma de trabajo que ha seguido el Sistema, ha consistido principalmente en que la Secretaría Ejecutiva del Sistema solo tramita y controla las gestiones que presentan las Áreas de Conservación para compra, traspaso e inscripción de terrenos no inscritos, ubicados en parques nacionales y reservas biológicas, lo cual limita la visión integral del proceso y de los territorios que se requieren incluir en el Patrimonio Natural del Estado.*

*Lo anterior provoca que no se cuente con información para establecer estrategias oportunas y tomar medidas efectivas para la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, que permita acelerar el proceso y conocer las etapas que requieren atención más inmediata e identificar y gestionar los riesgos que pueden afectar el cumplimiento de metas y los objetivos de protección y conservación. Además, dificulta la capacidad estratégica y de planificación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación para organizar y gestionar de forma oportuna las actividades que aseguren razonablemente el cumplimiento del objetivo de la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, lo cual debilita la rendición de cuentas institucional, así como el cumplimiento de los objetivos de protección y conservación de los terrenos que conforman ese Patrimonio.*

### **¿QUÉ SIGUE?**

*Se dispone al Consejo Nacional Ambiental, formular y aprobar una política pública de mediano plazo para la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, la cual debe establecer una planificación, así como alternativas de acciones y medios que hagan efectiva su implementación. Además, al Consejo Nacional de Áreas de Conservación emitir y ordenar la implementación de los lineamientos para la aplicación de la política pública referida, así como ajustar e implementar el Manual de Procedimientos para Adquisición de Terrenos dentro de Áreas Silvestres Protegidas a efecto de direccionar la actuación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación en esta materia.*

## INFORME N.º DFOE-SOS-IF-00010-2021

### DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

### INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DEL CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO

## 1. Introducción

#### ORIGEN DE LA AUDITORÍA

---

- 1.1. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, así como en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.2. El proceso de consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado (PNE) es fundamental para ejercer control y dominio de los terrenos que conforman ese patrimonio. Así pues, verificar el cumplimiento del marco jurídico relativo a este proceso, es relevante para la conservación, protección de los bosques y terrenos forestales dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas, asimismo para el ordenamiento territorial del país.

#### OBJETIVO

---

- 1.3. Determinar la razonabilidad en el cumplimiento del marco jurídico relativo a la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, que propicie insumos para la planificación del territorio nacional y la determinación de políticas públicas.

#### ALCANCE

---

- 1.4. La auditoría abarcó el análisis de la existencia de una política pública para la consolidación del Patrimonio Natural del Estado, así como las acciones y procedimientos ejecutados por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), a través del Departamento de Información y Regularización Territorial, para ese proceso, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2018 y 21 de octubre de 2021.
- 1.5. De esta forma, se analizó el proceso de consolidación territorial del PNE correspondiente a los terrenos ubicados dentro de áreas silvestres protegidas, en las categorías de manejo: Parque Nacional, Reserva Biológica, Humedal, Refugio Nacional de Vida Silvestre, Reserva Forestal y Zona Protectora, que de acuerdo con el artículo 37 de la Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554,

deben adquirirse mediante compra o expropiación, salvo que, por requerimiento del propietario, se sometieran voluntariamente al régimen forestal. Asimismo, se analizaron las acciones y procedimientos tendientes a consolidar los terrenos con condiciones para ser clasificados como PNE ubicados fuera de áreas silvestres protegidas, en posesión de otras instituciones públicas.

#### **CRITERIOS DE AUDITORÍA**

---

- 1.6. La propuesta de criterios fue remitida mediante correo electrónico del 17 de marzo de 2020 a los funcionarios del SINAC Grettel Vega Arce, entonces Directora Ejecutiva, y Mauricio Castillo Núñez, Jefe del Departamento de Información y Regularización Territorial, sin que presentaran observaciones sobre el particular. Posteriormente, fueron comunicados mediante oficio n.º DFOE-AE-0137(4249) del 23 de marzo de 2020.

#### **METODOLOGÍA APLICADA**

---

- 1.7. La auditoría se ejecutó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, así como el Manual General de Fiscalización Integral del Órgano Contralor y el Procedimiento de Auditoría establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

#### **GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO**

---

- 1.8. Según las Políticas para Áreas Silvestre Protegidas (2011)<sup>2</sup> el proceso de consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, consiste en “Consolidar la propiedad y ejercer el dominio sobre los terrenos que conforman el Patrimonio Natural del Estado, de acuerdo con su categoría de manejo.”
- 1.9. De conformidad con el artículo 13 de la Ley Forestal n.º 7575, el Patrimonio Natural del Estado está constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a nombre del Estado y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública. De modo que estos bienes con cobertura boscosa o aptitud forestal, tienen una afectación inmediata a ese patrimonio y, por tanto, ese terreno adquiere de pleno derecho, todas las características del Patrimonio Natural del Estado, tal como lo determinó la Procuraduría General de la República en el dictamen n.º C-151-2018 del 21 de junio de 2018.
- 1.10. También, de acuerdo con los artículos 1 de la Ley Forestal, n.º 7575, 2 párrafo segundo y 82 inciso a) de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, n.º 7317, 32, 37 y 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554, 22, 58 de la Ley de Biodiversidad, n.º 7788 y, el dictamen n.º C-346-2015 de la Procuraduría General de la República, conforman el Patrimonio Natural del Estado las áreas silvestres protegidas estatales cualquiera sea su categoría de manejo, declaradas por ley o decreto ejecutivo: parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales, zonas protectoras, refugios nacionales de vida silvestre, humedales y monumentos naturales; así como, los terrenos de propiedad privada, incluidos dentro de estas áreas silvestres, cuando el Estado las haya pagado o

---

<sup>2</sup> Pág. n.º 22. Estas políticas fueron emitidas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, luego de la aprobación efectuada por el Consejo Nacional de Áreas de Conservación en Acuerdo n.º 03 de la Sesión Extraordinaria n.º 03-2011, el cual quedó ratificado en la Sesión Ordinaria n.º 06-2011.

expropiado, previa indemnización, salvo que el propietario se someta al régimen forestal voluntariamente.

- 1.11. Sobre el particular, la Procuraduría General de la República determinó en el dictamen n.º C-117-2018 del 28 de mayo de 2018, que “El patrimonio natural del Estado es de dominio público (artículos 13 y 14 de la Ley Forestal y 261 y 262 del Código Civil; votos de la Sala Constitucional 2988-1999, considerando III; 2063-2007, considerando VI; 8075-2008 y 16975-2008; entre otros)”;
- 1.12. Es relevante llevar a cabo este proceso de consolidación territorial, dado que es función esencial y prioritaria del Estado velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales. Lo anterior, en razón de que la conservación y uso sostenible de esos bienes genera valor público (equilibrio agrícola, paisaje, calidad de vida), por los servicios ambientales que presta y la protección de los recursos naturales como la biodiversidad, aire, forestal, agua y suelo. También, en virtud de que la consolidación del Patrimonio Natural del Estado constituye un elemento fundamental para el ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible.
- 1.13. El Patrimonio Natural del Estado es administrado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, de conformidad con los artículos 3 de la Ley del Servicio de Parques Nacionales, n.º 6084, 6 inciso a) y 13 de la Ley Forestal, 32 de la Ley Orgánica del Ambiente y, 22 y 28 de la Ley de Biodiversidad. Este Sistema integra las competencias en materia forestal, vida silvestre y áreas protegidas. Asimismo, es un Sistema solidario presupuestariamente, de gestión y coordinación institucional, que debe planificar, dictar políticas y ejecutar sus procesos, de tal forma que se logre la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales del país.
- 1.14. Para esta labor, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación creó el Departamento de Información y Regularización Territorial<sup>3</sup>, como instancia responsable de dirigir y normar la caracterización, delimitación, inscripción y oficialización de los terrenos que conforman el Patrimonio Natural del Estado. A su cargo se encuentra el macroproceso de desarrollo estratégico e implementación operativa de políticas, así como los procesos de desarrollo y seguimiento de criterios, parámetros técnicos y el de consolidación del Patrimonio Natural del Estado.
- 1.15. Además, conforme con los artículos 13, 15, 16 y 17 de la Ley Forestal, corresponde al Sistema Nacional de Áreas de Conservación clasificar, delimitar e incluir en el catastro forestal la información generada, sobre los bienes inmuebles que conforman el Patrimonio Natural del Estado. En los casos que proceda, los terrenos de este Patrimonio Natural deben inscribirse en el Registro Público de Propiedad como fincas individualizadas de propiedad del Estado, por medio de la Procuraduría General de la República e, inscribir la limitación respectiva sobre éstas. En el caso de terrenos en propiedad de otras instituciones públicas que sean clasificados como Patrimonio Natural del Estado, estos deben traspasarse a nombre del Estado-Ministerio del Ambiente y Energía.

<sup>3</sup> Manual de Reorganización Parcial SINAC Diciembre 2015, consultado [http://www.sinac.go.cr/ES/conozca/Doc%20Conozcanos/Reorganizaci%C3%B3n%20Parcial%20SINAC%20Dic\\_2015.pdf](http://www.sinac.go.cr/ES/conozca/Doc%20Conozcanos/Reorganizaci%C3%B3n%20Parcial%20SINAC%20Dic_2015.pdf) el 11 de marzo de 2020.

- 1.16. Las fincas de particulares que se encuentran dentro del área que conforman los parques nacionales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre, reservas forestales y zonas protectoras, quedarán comprendidas dentro de las áreas protegidas estatales, solo a partir del momento en que se hayan pagado o expropiado, salvo cuando los propietarios en forma voluntaria se sometan al Régimen Forestal. Esa sujeción tiene que inscribirse en el Registro Público de Propiedad, como una afectación al inmueble, que se mantendrá durante el tiempo establecido en el plan de manejo.

## 2. Resultados

---

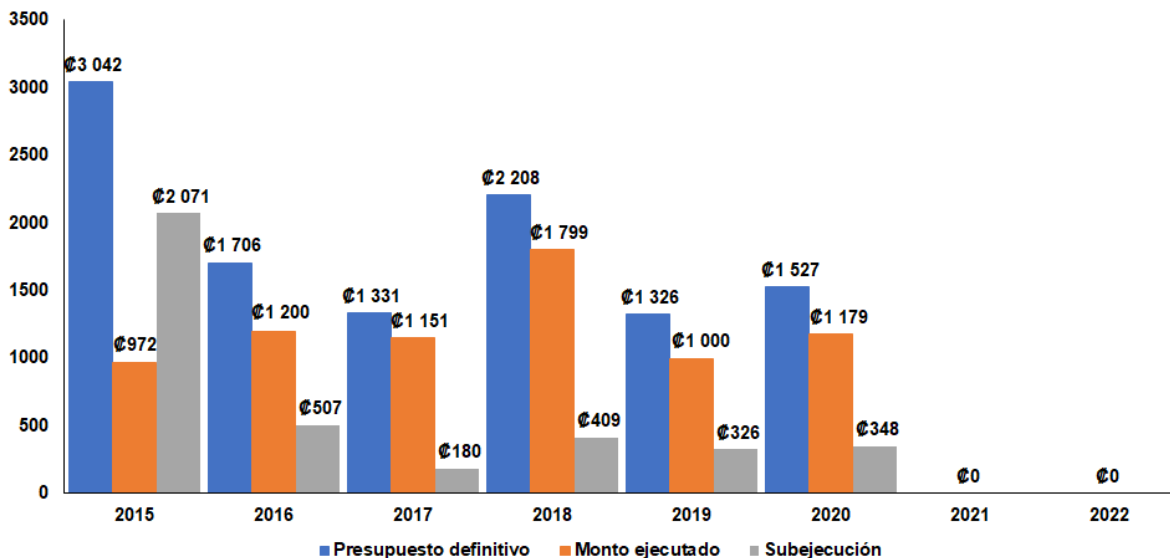
### **Falta de continuidad de una política pública que permita planificar y presupuestar la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado**

- 2.1. Para el periodo 2019-2022 no es clara la política pública a nivel nacional que permita dirigir, coordinar, planificar y controlar a nivel nacional el cumplimiento del objetivo de la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado. De esta forma, no se cuenta con el curso de acción necesario para que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación determine una planeación y dirección a seguir, que no sea reactiva o casual; es decir, que anticipe posibles problemas y riesgos y establezca eventuales soluciones, a efecto de cumplir con la obligación ambiental del país en este ámbito.
- 2.2. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, incluyó el programa “1. La Consolidación, manejo y conservación terrestre a través de la compra de tierras privadas en parques nacionales, recuperación de tierras del Instituto de Desarrollo Rural clasificadas como patrimonio natural del Estado y las hectáreas mantenidas en el programa de pago por servicios ambientales”, para el cual se definieron resultados, indicadores, líneas bases, metas del periodo 2015-2018 y anuales, estimación presupuestaria en millones de colones, riesgo y nombre de la persona responsable e institución ejecutora.
- 2.3. Así, en su momento se definieron dos metas: a) traspasar 2.000 hectáreas del Instituto de Desarrollo Rural al Ministerio de Ambiente y Energía, y b) adquirir 800 hectáreas en parques nacionales y reservas biológicas. No obstante, para el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, se excluyó el programa n.º 1 supra señalado.
- 2.4. Es importante resaltar, sobre los recursos vinculados con la compra de terrenos en parques nacionales y reservas biológicas, que a pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 no estipula una política pública para la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, en el presupuesto del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del periodo 2019 se destinaron CRC 1.326 millones para ese fin, mientras en el 2020 el presupuesto inicial para la partida de compra de terrenos de esa Institución fue ajustado a la baja mediante presupuestos extraordinarios y modificaciones, pasando de CRC 2.313 millones a CRC 1.527 millones, lo que significó una reducción del 33,98%.

2.5. Esto se agravó para el 2021, donde no se asignaron recursos del presupuesto nacional para la compra de tierras, y en el proyecto de ley “Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2022”, expediente n.º 22.671, tampoco se observa alguna partida para la adquisición de los terrenos privados ubicados en áreas silvestres protegidas. En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento del presupuesto definitivo para la compra de terrenos por parte del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, desde el 2015 hasta el 2021, así como el presupuesto para el periodo 2022, indicado en el proyecto de ley antes mencionado.

**Gráfico n.º 1**

**Detalle de presupuesto definitivo, ejecutado y subejecutado para compra de tierras  
Entre el 2015 y el 2022  
-En miles de millones de colones-**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en información disponible en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos, así como el presupuesto nacional aprobado del 2021 y el proyecto de ley para el presupuesto nacional 2022.

- 2.6. Cabe aclarar, sobre el presupuesto 2021, que aunque no se presupuestaron recursos para la compra de tierras, sí hay algunos recursos para otras tareas que de alguna forma se relacionan con la consolidación territorial, los cuales se justificaron con dos objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022: a) “Contribuir a la conservación, el uso sostenible y la resiliencia de la biodiversidad” y b) “Asegurar la vida, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos marinos y costeros, mediante la modernización del monitoreo, presencia y vigilancia permanente del Estado Costarricense”.
- 2.7. Sin embargo, en ese Plan Nacional de Desarrollo no se desprende para el cumplimiento de los objetivos citados, acciones vinculadas directamente con la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, ya que para el objetivo a), este remite para su cumplimiento a la

implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, a cargo del Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO).

- 2.8. En ese sentido la Estrategia definió como tema estratégico, la “Regularización del Patrimonio Natural del Estado y ordenamiento territorial y espacio marino” estableciendo como meta al 2025 avanzar “(...) en la resolución de procesos de regularización del Patrimonio Natural del Estado”, estructurada de la siguiente manera: metas globales de la estrategia al 2025, objetivo estratégico; meta nacional al 2020, línea base, institución responsable, programa-proyecto que contribuye a meta nacional, financiamiento para logro de metas, así como periodo de financiamiento. No obstante, para los puntos denominados programa-proyecto que contribuye a meta nacional y financiamiento para logro de las metas, se señala lo siguiente: “No se identificó programa o proyecto activo (adicional a recursos nacionales) que contribuya a la meta”, y que el “Financiamiento nacional no es suficiente e incrementa el precio de mercado de las tierras en deuda”.
- 2.9. En cuanto al objetivo b), el Plan circunscribe para su cumplimiento a la “Política Nacional del Mar para el manejo, control y vigilancia del espacio marino costero”, como intervención estratégica, y a dos metas: una en relación con el número de radares instalados funcionando, y otra con la cobertura de las zonas marino-costeras con presencia institucional, cuyo responsable es el Viceministerio de Agua y Mares. Todo lo cual no responde a temas directamente relacionados con la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado.
- 2.10. En adición, la Política Nacional del Mar no contiene referencias a la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, únicamente menciona el patrimonio marino-costero, en cuanto a promover<sup>4</sup> la sistematización de toda la información técnica, científica y aplicada disponible sobre ese patrimonio, para hacerla accesible a los tomadores de decisiones, a la ciudadanía en general, así como a las comunidades costeras.
- 2.11. Por otra parte, se encontró que el Plan Estratégico Institucional 2016-2026 del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, establece tres objetivos directamente relacionados con la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, a saber: “PPI-20. Regularizar el área total de tierras Patrimonio Natural del Estado (límites, inscripción y oficialización)”; “PPI-21. Adquirir mediante compra las tierras dentro de Parques Nacionales y Reservas Biológicas” y “PPI-22. Tener inscritas las tierras del PNE”. Para cada uno de ellos se indicó la descripción, el responsable, indicador, fijador de la meta, frecuencia y vigencia para alcanzar su cumplimiento. Sin embargo, dado que no se presupuestaron recursos en el 2021 y 2022 para impulsar la compra de terrenos, es incierta la capacidad del Sistema Nacional de Áreas de Conservación para continuar con esta acción.
- 2.12. Al respecto, prever una política pública y establecer su debida planificación y presupuestación, permiten al Ministerio de Ambiente y Energía, representado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, como administrador del Patrimonio Natural del Estado, de acuerdo con los artículos 1, 2 y 13 de la Ley Forestal, n.º 7575, 32, 33 y 37 de la Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554 y 22 de la Ley de Biodiversidad, dirigir sus actuaciones hacia la observancia de la obligación de inscribir, cuando proceda, los terrenos que constituyen dicho Patrimonio Nacional, en el Registro Público de Propiedad como fincas individualizadas propiedad del Estado.

<sup>4</sup> Política Nacional del Mar para el manejo, control y vigilancia del espacio marino costero, pág. 26.

- 2.13. Es decir, los bosques y terrenos forestales de: las reservas nacionales, áreas declaradas inalienables, fincas inscritas a nombre del Estado y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto los bienes inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio.
- 2.14. En este orden de ideas, corresponde al Gobierno procurar la participación conjunta de las instituciones y órganos respectivos, para cumplir los objetivos que se defina e incorporar decisiones y acciones destinadas a su cumplimiento, con el respaldo de normas, instituciones y procedimientos, que permitan lograr la funcionalidad de las políticas, conforme con el artículo 50 de la Constitución Política y el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554.
- 2.15. La situación descrita se ve influenciada por que no se han previsto cursos de acción que orienten las labores del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y otras instituciones involucradas para gestionar la consolidación territorial desde sus diferentes dimensiones y según la disponibilidad de recursos, sin centrarse solo en la compra de terrenos como la única vía para cumplir con esta disposición legal. Es decir, que se visualice opciones conforme a las fortalezas y oportunidades que el país posee, para avanzar en las etapas previas a la Inscripción y traspaso de bienes inmuebles, que conlleve a la obtención de los resultados esperados en el mediano plazo, dada la preponderancia que éste tema posee para la conservación, protección y uso sostenible de la biodiversidad, el recurso hídrico, la reducción de la huella de carbono del país y la Hacienda Pública.
- 2.16. En este contexto, al Consejo Nacional Ambiental, le corresponde analizar, preparar y recomendar las políticas generales para el uso sostenible de los recursos naturales y del ambiente, así como las acciones de gobierno relativas a esos campos; y recomendar las políticas ambientales dentro de los procesos de planificación para el desarrollo, con el fin de asegurar la conservación del entorno global. Además, promover el desarrollo de sistemas y medios que garanticen la conservación de los elementos del ambiente, para integrarlos al proceso de desarrollo sostenible, conforme con el artículo 78 incisos a), b) y c) de la Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554.
- 2.17. Asimismo, el artículo 5 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo n.º 41187-MP-MIDEPLAN del 20 de junio de 2018, estipula que dicho Consejo Nacional Ambiental es la instancia política ejecutiva encargada de formular, aprobar y articular políticas, programas y proyectos estratégicos, para el cumplimiento de las prioridades establecidas por mandato presidencial. Este Consejo Nacional Ambiental está integrado entre otros, por el Presidente de la República o, en su representación, por el Ministro de la Presidencia, quien lo preside, los ministros de Planificación Nacional y Política Económica y, del Ambiente y Energía, por lo que se constituye como una instancia deliberativa del mayor nivel político en el país en materia ambiental, tal como lo disponen los artículos 77 y 79 de la Ley Orgánica del Ambiente, antes citada.

- 2.18. Por su parte, los artículos 25 inciso 1) y 26 de la Ley de Biodiversidad, n.º 7788 establecen que al Consejo Nacional de las Áreas de Conservación le compete definir la ejecución de las estrategias y políticas tendientes a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, y vigilar que se ejecuten. Al director ejecutivo de ese Sistema le corresponde ejecutar las directrices y decisiones del Consejo Nacional de Áreas de Conservación y actuar bajo su supervisión.
- 2.19. En consecuencia, se limita el avance progresivo de la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado. Ello imposibilita establecer estrategias de avance, medición y seguimiento del proceso y, por consiguiente, rendir cuentas sobre lo actuado.
- 2.20. Asimismo, la falta de oportunidad en la actuación del Estado en relación con la compra de tierras del Patrimonio Natural del Estado, provoca un incumplimiento de la normativa nacional y de los compromisos internacionales adquiridos por el país; además, produce inseguridad jurídica en cuanto al ejercicio del dominio de las fincas y un eventual cambio de uso de suelo, lo que puede generar conflictos e incidir en el progreso de posicionar al país como la primera economía descarbonizada del mundo al 2050.

#### **Falta de monitoreo y supervisión integral del proceso de consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado**

- 2.21. Se determinó que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación no ejerce monitoreo y supervisión integral del proceso de consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, de forma que le permita conocer el avance de la integración de los bienes inmuebles de propiedad privada, pública o sin inscribir a las áreas silvestres protegidas o a dicho Patrimonio Natural en general.
- 2.22. Sobre lo anterior, el Departamento de Información y Regularización del Territorio afirmó<sup>5</sup> que lleva el control de la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, una vez que las áreas de conservación ingresan algún expediente ante la Secretaría Ejecutiva de dicho Sistema, para efectuar el trámite del procedimiento de adquisición que corresponda (compra, donación, traspaso e inscripción de terrenos no inscritos), de forma que no se efectúa un proceso articulado que realmente el proceso y permita priorizar los terrenos a consolidar.
- 2.23. Lo referido por el Departamento de Información y Regularización del Territorio, corresponde a institutos jurídicos de titulación, o sea, son las vías existentes para abordar la inscripción y traspaso de los terrenos, pues conlleva al traspaso de los bienes inmuebles a favor del Patrimonio Natural del Estado y a su consecuente inscripción en el Registro Público de Propiedad a nombre del Estado-MINAE.

---

<sup>5</sup> Minuta del taller de aclaraciones sobre la información suministrada, del 15 de setiembre de 2021.

- 2.24. Por otra parte, ante las solicitudes de información efectuadas<sup>6</sup> por la Contraloría General durante el 2021, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación elaboró en el acto un archivo excel con corte al 30 de junio de 2021<sup>7</sup>, con los porcentajes de avance de las etapas del proceso antes señaladas, lo cual confirma que la actividad de control no es desarrollada y actualizada de forma periódica por la Institución, a fin de contar con el conocimiento del estado de la situación, o el diagnóstico, así como la planificación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de la implementación del proceso, que permita generar resultados de gestión y la toma de decisiones necesaria para impulsar la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado.
- 2.25. Al respecto, los artículos 7, 8, 13 inciso b), 14 y 15 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292, establecen que Sistema Nacional de Áreas de Conservación tiene que contar con un sistema de control interno, el cual debe ser aplicable, completo, razonable, integrado, congruente con sus competencias y atribuciones institucionales, correspondiente a la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado. Además, debe proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias. Esto para su protección y conservación, proveer confiabilidad y oportunidad de la información, garantizar eficacia y eficiencia de las operaciones, así como, cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.
- 2.26. Además, según el artículo 26 de la Ley de Biodiversidad n.º 7788 y el Artículo 15 incisos b), d) y l) del Reglamento a la Ley de Biodiversidad n.º 7788, Decreto Ejecutivo n.º 34433, dentro de las responsabilidades del Director Ejecutivo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, se encuentra supervisar y dar seguimiento al cumplimiento de los reglamentos, las políticas y las directrices emanadas en materia ambiental. En ese sentido, le corresponde velar por el cumplimiento de las políticas y regulaciones referentes a la consolidación de la propiedad y el ejercicio del dominio sobre los terrenos que conforman el Patrimonio Natural del Estado, lo que hace necesario que se efectúe el respectivo seguimiento y supervisión.
- 2.27. Por otra parte, dentro de las funciones de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, se encuentra el facilitar la normalización y estandarización de los procesos técnicos y administrativos de este Sistema; desarrollar, implementar, evaluar y sistematizar un sistema de monitoreo y supervisión, para verificar el cumplimiento de los reglamentos, políticas y directrices en materia de biodiversidad, que deben ser aplicadas por los funcionarios del Sistema Nacional de Áreas de Conservación; así como crear y dar mantenimiento a un centro de documentación y sistemas de información que permitan la generación de estadísticas periódicas para la toma de decisiones.
- 2.28. En ese sentido, los Puntos, 4.4.1, 5.1, 5.6 y 6.3.a) de las Normas de Control Interno para el sector público N-2-2009-CO-DFOE, señalan que la Administración debe disponer de los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión

---

<sup>6</sup> Solicitud de la Contraloría General remitida mediante oficio n.º DFOE-SOS-0114-2021 (10797) del 21 de julio de 2021.

<sup>7</sup> Respuesta remita por el SINAC mediante oficio n.º SINAC-IRT-0111-2021 del 11 de agosto de 2021, al cual se adjuntaron 6 anexos de bases de datos, los cuales el SINAC posteriormente actualizó debido a inconsistencias que presentaba la información.

institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales, la cual debe ser confiable, oportuna y útil.

- 2.29. Asimismo, establecen el deber de establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente el acceso a la información pública, según corresponda, de manera que se disponga de información en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta, seguimiento y evaluación. También, menciona que las actividades de seguimiento deben incluir la comprobación durante el curso normal de las operaciones, para asegurar que se estén cumpliendo las actividades de control incorporadas en los procesos.
- 2.30. La situación descrita obedece a que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación no cuenta con un proceso que regule de forma completa e integral cada una de las etapas de la consolidación territorial desde el inicio hasta el final, que permitan establecer los pasos a seguir para completar el proceso, los plazos, requisitos, responsabilidades, tareas o funciones que le corresponden a cada involucrado, según cada etapa y que estipule los elementos susceptibles de seguimiento, así como la información que se debe generar al efecto.
- 2.31. También se debe a que la forma de trabajo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación ha consistido principalmente en que la Secretaría Ejecutiva del Sistema, solo tramita y controla las gestiones que presentan las Áreas de Conservación para compra, traspaso e inscripción de terrenos no inscritos, ubicados en parques nacionales y reservas biológicas; lo cual limita la visión integral del proceso y de los territorios que se requieren incluir en el Patrimonio Natural del Estado, para tomar decisiones y priorizar con base en criterios generales.
- 2.32. En contraposición, el Consejo Nacional de Áreas de Conservación aprobó el Manual de Procedimientos para Adquisición de Terrenos dentro de Áreas Silvestres Protegidas<sup>8</sup>, el cual no contiene las etapas secuenciales que integren todas las actividades necesarias para alcanzar el objetivo de la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, pues únicamente abarca aspectos relacionados con la compra directa de terrenos, inscripción de terrenos no inscritos e inscripción de terrenos por donación y traspaso de tierras al Patrimonio Natural del Estado.
- 2.33. Además, según los puntos 2.1 al 2.5 del Manual de Procedimientos para Adquisición de Terrenos dentro de Áreas Silvestres Protegidas, el cual rige el proceso de consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, las acciones de la Secretaría Ejecutiva se circunscriben al manejo de los expedientes que remiten las Áreas de Conservación y no a un monitoreo y supervisión integral de todo el proceso de consolidación territorial, por parte de ese Sistema. Tampoco, establece responsabilidades asociadas a llevar un control efectivo sobre las actividades que competen a las Áreas de Conservación y los otros involucrados en el proceso, para asegurar el avance sostenido del proceso.
- 2.34. No obstante, del análisis de los artículos 13, 14, 15, 16 de la Ley Forestal n.º 7575, 37 de la Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554, 5 del Decreto Ejecutivo n.º 37773-JP-H-MINAE-MICITT, y la Directriz n.º SINAC-IRT-001-2016, se desprende que el proceso de consolidación territorial del

---

<sup>8</sup> Reglamento n.º 4-2008 publicado en La Gaceta n.º 79 del 24 de abril de 2009.

Patrimonio Natural del Estado contempla al menos las etapas básicas que se indican seguidamente, sin perjuicio de que la Administración ajuste su denominación o establezca otras etapas complementarias.

- i) Identificación: Consiste en ubicar y clasificar el terreno, ya sea bosque o terreno de aptitud forestal, áreas silvestres protegidas o en posesión de otra institución pública.
- ii) Análisis de la situación jurídica y registral: Define la viabilidad del traspaso del terreno o la existencia de conflictos entre la información de campo y registral; así como, el instituto jurídico a aplicar o las medidas a tomar.
- iii) Delimitación y georreferenciación: Corresponde a efectuar el levantamiento y catastro del plano de agrimensura, según los lineamientos del Registro Nacional de Propiedad y el Instituto Geográfico Nacional, para su certificación.
- iv) Inscripción y traspaso: Refiere a la inscripción o traspaso del terreno a nombre del Estado-Ministerio de Ambiente y Energía, para su posterior inclusión en el Sistema Nacional de Información Territorial.

- 2.35. Sobre lo anterior, el Manual de Reorganización Parcial SINAC (2015)<sup>9</sup> y el Mapa de Procesos Institucional del SINAC (2016), establecen la consolidación del Patrimonio Natural del Estado como un proceso, el cual está a cargo del Departamento de Información y Regularización del Territorio —instancia de naturaleza técnica, de nivel operativo, que depende jerárquicamente de la Dirección Técnica— cuya responsabilidad es dirigir y normar el proceso de regularización de los terrenos del Patrimonio Natural del Estado administrado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, entre otras funciones.
- 2.36. En consecuencia, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación desconoce de información para establecer estrategias oportunas y tomar medidas efectivas para la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado; es decir, no cuenta con información confiable, precisa y oportuna que le permita acelerar este proceso y conocer las etapas que requieren atención más inmediata, así como identificar y gestionar los riesgos que pueden afectar el cumplimiento de metas y los objetivos de protección y conservación de los terrenos que conforman el Patrimonio Natural del Estado, lo cual podría implicar eventuales incumplimientos normativos.
- 2.37. Asimismo, provoca mayor vulnerabilidad a los recursos naturales ubicados dentro de los terrenos con condiciones y características para ser clasificados como Patrimonio Natural del Estado. Igualmente, se dificultan el direccionamiento operativo y la ejecución de las tareas según las etapas que componen dicho proceso. También, imposibilita o dificulta la capacidad estratégica y de planificación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación para organizar y gestionar de forma oportuna las actividades que aseguren razonablemente el cumplimiento normativo; máxime, en momentos donde hay una limitación importante de recursos debido a la estrechez fiscal del país. Todo lo cual debilita la rendición de cuentas institucional.

---

<sup>9</sup> Págs. 10 y 42.

## 3. Conclusiones

---

- 3.1. Lo actuado por el Estado, en relación con la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, no cumple razonablemente con el marco jurídico aplicable, ya que la falta de claridad de una política pública a nivel nacional, vinculada con una planificación del territorio nacional y presupuestación, dificulta y hasta impide el cumplimiento progresivo de la normativa, así como su evaluación y medición en el logro de objetivos y metas, que a su vez permita la rendición de cuentas sobre tales bienes demaniales, que son parte de la Hacienda Pública. El posicionamiento del país como un Estado conservador y protector del Patrimonio Natural del Estado requiere de un proceso de gobernanza, el cual incluye la emisión de políticas públicas en congruencia con la normativa dictada, la conformación institucional y de un nivel operativo óptimo. Lo anterior, a efecto de proveer los instrumentos políticos, normativos y organizacionales necesarios para orientar la conducta de la Administración Pública hacia una actuación coherente y unificada, que permita el logro del fin público, dirigido a la sostenibilidad de los recursos naturales y cuidado del ambiente, así como a la generación de servicios públicos, turismo y empleo.
- 3.2. Por otra parte, lo actuado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación tampoco atiende a cabalidad lo regulado por el ordenamiento jurídico aplicable. Esto se refleja en la necesidad de fortalecer las acciones que contribuyan a alcanzar la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, mediante el monitoreo y supervisión integral de todo el proceso, que permita avanzar y contrarrestar la dependencia económica que hasta el momento ha dirigido las decisiones del Sistema en esta materia. En relación con lo anterior, también es fundamental que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación ejerza su liderazgo a fin de promover una cultura de rendición de cuentas sobre las acciones necesarias para consolidar el Patrimonio Natural del Estado y así se impulse la implementación de herramientas ágiles y oportunas para cumplir con su rol de supervisor en este proceso y generar información valiosa para la toma de decisiones, lo cual contribuiría en la identificación de desviaciones, con un eventual impacto positivo en el objetivo de la consolidación.
- 3.3. La Contraloría General reconoce lo complejo del proceso de consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, por ello, considera necesario trabajar en soluciones coordinadas y consensuadas ante la situación de estrechez fiscal que enfrenta el país y las consecuencias que podría representar la pandemia para el sector, por lo que el compromiso y colaboración de las instituciones involucradas cobra mayor relevancia.

## 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 n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes

disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría, emitidos mediante resolución n.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de estas.

#### **AL CONSEJO NACIONAL AMBIENTAL**

---

- 4.4. Formular y aprobar una política pública de mediano plazo para la consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, que establezca una planificación, así como alternativas de acciones y medios que haga efectiva su implementación, para posicionar el tema como prioridad en la agenda gubernamental, de manera que se obtengan avances graduales en la materia. Esta política debe definir el diagnóstico de la situación, objetivos, metas, acciones, plazo de ejecución, actores, indicadores, recursos humanos, tecnológicos, financieros disponibles y por conseguir, a efecto de alcanzar los resultados, el cumplimiento de acciones y metas, así como su evaluación y seguimiento. Direccionar al Consejo Nacional de Áreas de Conservación para su implementación. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste la formulación y aprobación de la propuesta de política pública a más tardar al 29 de abril de 2022, así como otra certificación en la cual conste su remisión al Consejo Nacional de Áreas de Conservación, a más tardar el 31 de mayo de 2022. (Ver párrafos del 2.1. a 2.20.)

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

---

- 4.5. Emitir y ordenar la implementación de los lineamientos para la aplicación de la política pública de consolidación del Patrimonio Natural del Estado aprobada por el Consejo Nacional Ambiental, de manera que se dirija la actuación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación conforme a ese instrumento y se asegure su ejecución. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste la emisión de los lineamientos y se ordene su implementación a más tardar al 30 de noviembre de 2022, así como dos informes de avance de la implementación, a más tardar al 30 de junio de 2023 y otro al 15 de diciembre de 2023. (Ver párrafos del 2.1. a 2.20.)
- 4.6. Ajustar e implementar el Manual de Procedimientos para Adquisición de Terrenos dentro de Áreas Silvestres Protegidas, el cual debe definir las etapas del proceso de consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, desde la Identificación hasta la Inscripción y traspaso, e incluir los pasos que deben seguirse para completar el proceso, los roles, plazos, requisitos, responsabilidades, tareas o funciones que le corresponden a cada involucrado en el proceso, así como el seguimiento y control, conforme la técnica jurídica; de forma que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación actúe proactivamente en la priorización y orientación de las acciones de

consolidación territorial del Patrimonio Natural del Estado, según lo señalado en este informe. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste el ajuste efectuado, a más tardar al 31 de marzo de 2022, así como dos informes de avance de la implementación del Manual a más tardar al 30 de setiembre de 2022 y otro al 31 de marzo de 2023. (Ver párrafos del 2.21. a 2.37.)

---

Licda. Carolina Retana Valverde  
**Gerente de Área**



---

Licda. Lía Barrantes León  
**Asistente Técnico**

---

Licda. María Fernanda Zúñiga Álvarez  
**Coordinadora**

---

MSc. Vanessa Pacheco Acuña  
**Asesora Legal**

CRV/LBL/MFZA/mcmd

CE: Archivo auditoría