

**MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL EN MATERIA
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA APLICABLE A LA
GESTIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE
CONSERVACIÓN DE COSTA RICA**

Profesor Jorge Cabrera Medaglia¹

(Recibido 07/04/15 • Aceptado 25/11/15)

¹ Profesor de Derecho Ambiental en la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica. Investigador principal en derecho de la biodiversidad en el Centro de Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible (cisdl.org) Montreal. Consultor internacional en Derecho Ambiental.

Resumen: Este artículo aborda el marco legal e institucional en materia de participación ciudadana relevante para la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. El mismo pretende identificar las principales disposiciones contempladas en la Ley de Biodiversidad No. 77 88 y normativa conexas establecen un mandato para el SINAC de promover, facilitar, fomentar o considerar la participación ciudadana en el ámbito del ejercicio de sus competencias y de su accionar institucional. Analiza igualmente el tema del manejo compartido o co-manejo y las dificultades legales encontradas para la implementación de este instrumento.

Palabras Clave: Participación pública, derecho ambiental, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, áreas protegidas, Ley de Biodiversidad, co-manejo.

Abstract: This article analyzes the legal and institutional framework of public participation in matters related to the management of the National System of Conservation Areas. It seeks to identify the main provisions contained in Biodiversity Law N° 7788 and related regulations setting forth the SINAC's functions to promote, facilitate, encourage or consider public participation in the exercise of its powers and institutional actions. It further analyzes the topic of shared management or co-management and the legal difficulties encountered in the implementation of this tool.

Key words: Public participation, Environmental Law, National System of Conservation Areas (SINAC), protected areas, Biodiversity Law, co-management.

Principales acronimos y siglas utilizadas

AC:	Área de Conservación
ASP:	Área Silvestre Protegida
CBD:	Convención sobre la Diversidad Biológica.
CGR:	Contraloría General de la República
CONAC:	Consejo Nacional de Áreas de Conservación
CONAGEBIO:	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
COP:	Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
CORAC:	Consejos Regionales del Área de Conservación
COLAC:	Consejo Regional de Áreas de Conservación
EE:	Enfoque Ecosistémico
LB:	Ley de Biodiversidad No. 7788
LF:	Ley Forestal No. 7775
LOA:	Ley Orgánica del Ambiente No. 7554
LCVS:	Ley de Conservación de la Vida Silvestre No. 7317
LGAP:	Ley General de Administración Pública
MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MINAE:	Ministerio de Ambiente y Energía
PGR:	Procuraduría General de la República

Índice

Introducción

- I. Disposiciones generales en materia de participación ciudadana aplicables al SINAC y normas constitucionales relevantes (artículos 9 y 50).
- II. Estructuras orgánicas del SINAC y espacios de investigación ciudadana según lo establece la ley de biodiversidad, su reglamento y normativa conexas.
- III. En particular sobre el denominado co.manejo

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda el marco legal e institucional en materia de participación ciudadana relevante para la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. El mismo pretende identificar las principales disposiciones contempladas en la Ley de Biodiversidad No. 77 88 y normativa conexa establecen un mandato para el SINAC de promover, facilitar, fomentar o considerar la participación ciudadana en el ámbito del ejercicio de sus competencias y de su accionar institucional. El marco normativo e institucional vigente ciertamente condiciona y permea la manera como la participación ciudadana es conceptualizada y operacionalizada en el contexto del funcionamiento y del ejercicio de las competencias del Sistema.

Se enfoca en la estructura orgánica del Sistema y espacios de participación, especialmente lo previsto en la Ley de Biodiversidad No. 7788, su reglamento y otra normativa conexa. No obstante, es claro que el marco legal e institucional también abarca los siguientes aspectos que no incluyen por razones de espacio en este artículo: a) el caso particular de los territorios indígenas (tanto desde la óptica de la consulta a estos como de la gestión de los recursos naturales por las comunidades o pueblos indígenas); b) disposiciones normativas específicas que establecen obligaciones y canales concretos de participación de la sociedad civil por ejemplo establecidas en las leyes o decretos de creación de áreas silvestres protegidas; c) Convenios Internacionales y otros instrumentos regionales o multilaterales; d) políticas, planes, estrategias y programas del Sistema o aplicables al mismo; e) normativa que regula la actuación del SINAC en tanto administración pública, especialmente la Ley General de Administración Pública en algunos aspectos de importancia.

I.- DISPOSICIONES GENERALES EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA APLICABLES AL SINAC Y NORMAS CONSTITUCIONALES RELEVANTES (ARTÍCULOS 9 Y 50)

En este acápite a manera de introducción se presentan algunas disposiciones generales del marco legal ambiental que resultan aplicables por igual al SINAC aunque no se limitan a éste. Debe indicarse que no

es el propósito de este punto desarrollar toda la normativa relativa a la participación ciudadana ni a la participación en asuntos ambientales², sino aquella directamente relevante para el SINAC.

A) La participación ciudadana en el Derecho de la Constitución: artículos 9 y 50 y su interpretación jurisprudencial³

La participación ciudadana en asuntos ambientales es un principio de innegable valor. En ocasiones sale a relucir en los casos de proyectos de desarrollo, especialmente al reprocharse la ausencia de consultas y otros mecanismos de participación de la sociedad en la toma de decisiones.

El Derecho internacional ambiental reconoce desde sus orígenes la existencia de un Derecho a la participación en la toma de decisiones en materia ambiental y el consecuente derecho de acceder a la información veraz, clara y oportuna que permita hacer eficaz dicho derecho. El Programa de Naciones Unidas para el Ambiente había adoptado las “Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre acceso a la información, participación del público y el acceso a la justicia” (2010) y se cuenta con un Convenio Internacional jurídicamente vinculante:

² En general sobre la normativa de participación ciudadana en materia ambiental puede revisarse el Informe *Situación del acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia en asuntos ambientales en Costa Rica*, Fundapem, San José, 2005 y *La participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos naturales y el ambiente. Evaluación de la aplicación del Principio 10 en Centroamérica* (Capítulo de Costa Rica), Ricardo Sol (editor), Funpadem, San José, 2010. Asimismo, existen referencias a la misma en otras múltiples normas jurídicas que no se analizarán en este documento el tanto no son directamente aplicables a la gestión del SINAC: la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 respecto a la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental (artículos 22 al 24); La Ley de Planificación Urbana No. 4240 (artículo 17 en relación con las audiencias públicas de planes reguladores); el Código Municipal No. 7794 (mediante la creación de comisiones ambientales y las figuras de los plebiscitos, cabildos y otros); la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones No. 03-98 sobre la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital; la Ley No. 8839 sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos artículo 5 inciso h, entre otros.

³ También son relevantes otros artículos, por ejemplo, el 25 (sobre libertad de asociación), el 26 (sobre libertad de reunión), el 21 (derecho a la vida y la salud), el 89 (protección de las bellezas naturales).

la Convención de Aarhus de 1998 sobre Acceso a la Información, la Participación del Público en la toma de decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, concluida en el contexto de la Comisión Económica de Europa pero abierta a la adhesión de otras naciones.

En particular, el Principio 10 de la Declaración de Río, de 1992, reconoce que la mejor forma de tratar los asuntos relacionados con el ambiente es con la participación de todas las personas en el nivel que corresponda. Señala que en el plano nacional, “toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

Este principio ha generado diversas iniciativas nacionales, regionales e internacionales para su adecuada implementación. En el marco de la Conferencia de Río +20 diversos países- entre ellos el nuestro- firmaron la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 que pretende explorar la viabilidad de contar con un instrumento regional en esta materia. Actualmente, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) los países firmantes han decidido iniciar la negociación de un instrumento regional vinculante para facilitar la aplicación práctica del Principio 10⁴.

Por su parte, el Informe del Relator del Derecho a un Ambiente Saludable de las Naciones Unidas indica respecto a la participación lo siguiente⁵:

⁴ Sobre este proceso, véase Orellana Marcos, Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un instrumento regional sobre derechos de acceso, en *Informe Ambiental Anual 2014*, Di Pangracio, Ana et al (editores, FARN, Buenos Aires, 2014.

⁵ Consejo de Derechos Humanos, 25^o período de sesiones, Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox

36. Los derechos básicos de todas las personas a participar en el gobierno de su país y en la dirección de los asuntos públicos quedan reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25), respectivamente. También en este caso, los órganos de derechos humanos han trasladado esos derechos básicos al ámbito medioambiental para establecer la obligación de facilitar la participación pública en la toma de decisiones ambientales a fin de salvaguardar un amplio espectro de derechos contra los daños ambientales.
37. El Relator Especial sobre las sustancias y los desechos peligrosos y la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos han declarado que los gobiernos deben facilitar el derecho a participar en la toma de decisiones ambientales (véanse los documentos A/HRC/7/21 y A/68/262)⁶. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha alentado a los Estados a celebrar consultas con los interesados durante las evaluaciones del impacto ambiental, y ha destacado que, antes de adoptar medidas que interfieran con el derecho al agua, las autoridades competentes deberán dar la oportunidad de “una auténtica consulta con los afectados” (Observación general N° 15 (2002), párr. 56). Los tribunales regionales de derechos humanos están de acuerdo en que las personas deberían tener oportunidades reales de participar en la toma de decisiones relativas a su medio ambiente⁷.
38. La necesidad de participación pública queda reflejada en numerosos instrumentos internacionales relativos al medio ambiente. En el principio 10 de la Declaración de Río se establece lo siguiente: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda (...) Toda persona deberá tener (...) la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones”. En 2012,

⁶ Pueden consultarse otras declaraciones de relatores especiales en el informe sobre los procedimientos especiales, secc. III.A.2.

⁷ Informe sobre los acuerdos regionales, secc. II.B.1; e informe interamericano, secc. III.A.2.

⁸ Informe acerca de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, secc. III.A.2.

en El futuro que queremos, documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Conferencia Río+20), los Estados reconocieron que “las oportunidades para que las personas influyan en su vida y su futuro, participen en la adopción de decisiones y expresen sus inquietudes son fundamentales para el desarrollo sostenible” (A/CONF.216/16, párr. 13). Entre los tratados relativos al medio ambiente que prevén la participación pública figuran el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (art. 10), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (art. 14, párr. 1), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (arts. 3 y 5) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (art. 6 a)). La Convención de Aarhus contiene exigencias particularmente detalladas (arts. 6 a 8).^{8.}”

A nivel constitucional, el derecho constitucional a un ambiente sano (artículo 50 de la Constitución), es un punto de partida para entender la participación ciudadana como un derecho instrumental para hacer valer el mismo.

ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

(Así reformado por el artículo 1º de la Ley No.7412 de 3 de junio de 1994)

Al respecto la Sala Constitucional ha indicado (Voto 6322-03) que ésta configura uno de los principios del derecho constitucional ambiental, la cual comprende dos aspectos esenciales: el derecho a la información relativa a los proyectos ambientales, o que puedan causar una lesión a los recursos naturales y al ambiente, y la garantía de una efectiva participación en la toma de decisiones en estos asuntos.

Adicionalmente, numerosa jurisprudencia de la SC ha reafirmado la importancia de este principio para lograr un desarrollo sostenible y para hacer valer el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado garantizado, entre otros, por el artículo 50 anteriormente citado.

Así ha indicado: "...De este principio, se evidencia claramente la importancia que a nivel internacional se da a las cuestiones ambientales, y en general, sobre todo, a la participación de la sociedad civil en decisiones de gran trascendencia para la comunidad. Al ser Costa Rica un Estado signatario, este instrumento ciertamente la obliga y condiciona, pues esa es la consecuencia de su suscripción. Así, su propósito es que las decisiones gubernamentales sean consecuencia de una discusión que no se constriña a pequeños núcleos oficiales o de intereses parcializados, sino que sean tomadas en consideración otras opiniones, con la apertura necesaria para crear el debate ampliado, aunque sin dejar de cumplirse, claro, los requisitos que establece la legislación correspondiente. No se trata de una desconstitucionalización del principio de legalidad de la Administración Pública, aunque sí por supuesto, de una forma de gobierno más democrática, que amplía los foros de debate sobre temas como el de la protección al medio ambiente, y que por virtud de ello, quedan abiertos a la intervención y opinión ciudadana. Estamos, pues, ante una opción ya muy aceptada en la evolución del concepto de democracia... (Sala Constitucional. Sentencia 8019-2000)".

...En este asunto en concreto, la Administración, en uso de esa potestad discrecional y dada la magnitud del asunto en discusión, decidió convocar a una audiencia pública para tratar los temas relativos a la ejecución del proyecto que estaba en discusión y además, en aras de tutelar el derecho a la participación ciudadana y el derecho al ambiente. Sin embargo, en criterio de esta Sala, tales derecho no fueron verdaderamente garantizados para su efectivo ejercicio por parte de los ciudadanos, puesto que la audiencia se realizaría en San José y no en el lugar específico en el que se va a desarrollar el proyecto, a pesar de que el decreto citado (N.o 25705-MINAE) establece claramente que la finalidad de tal audiencia es la participación de los miembros de la sociedad. Desde esta perspectiva, considera la Sala que en vista de las características específicas que reviste el "Proyecto Ríos Minerales Mina Bellavista" y el impacto ambiental que éste podría producir en la zona,

resulta indispensable que la realización de tal audiencia, tenga lugar en la localidad que será directamente afectada por el proyecto de cita, permitiéndose así la intervención de los diferentes sectores de la localidad. (Sala Constitucional. Sentencia 6640-2000)”.

El Voto 6322-03 el cual establece como se comentó anteriormente refiere los que constituyen a juicio de la Sala los principios del derecho ambiental costarricense, dispone que la participación configura uno de estos:

11.- participación ciudadana en los asuntos ambientales: La participación ciudadana en los asuntos ambientales abarca dos puntos esenciales: el derecho a la información relativa a los proyectos ambientales, o que puedan causar una lesión a los recursos naturales y al medio ambiente, y la garantía de una efectiva participación en la toma de decisiones en estos asuntos. Por ello, el Estado costarricense no sólo debe invitar a la participación ciudadana, sino que debe promoverla y respetarla cuando se produzca (Sentencias número 2001-10466, supra citada). De esta suerte, resulta de gran importancia la puesta a disposición de los interesados de la información que en la materia tengan en las oficinas públicas, caso de la relativa a los estudios de impacto ambiental a cargo de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, o la requerida para la aprobación de los planes reguladores de las respectivas municipalidades, por ejemplo. Fue la Convención de Río la que en el principio 10 elevó esta participación a rango de principio en materia ambiental, al señalar: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona debe tener adecuada formación sobre el medio ambiente que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

De este principio, se evidencia claramente la importancia que a nivel internacional se da a las cuestiones ambientales, y en

general, sobre todo, a la participación de la sociedad civil en decisiones de gran trascendencia para la comunidad.”

En sentido similar ha manifestado que “...*No puede excluirse al ser humano que recibirá los efectos de las decisiones gubernamentales en materia ambiental, de su participación en la decisión de asuntos vinculados con esta materia. Reiteradamente, esta Sala ha sostenido que el derecho de audiencia hace parte del debido proceso sustantivo y que es una forma de expresión de la democracia participativa. (Artículo 1 de la Constitución política)*” Sala Constitucional. Sentencia 10466-2000.

De manera reciente ha indicado: “...*Estado se encuentra obligado a informar debida y certeramente a la comunidad de aquellos proyectos que puedan tener un impacto –positivo o negativo- en este ámbito, propiciando, más que la simple información, la realización de un diálogo primario que permita a la comunidad aportar insumos que deben ser conocidos por la administración, teniendo esta la obligación de otorgar este espacio y valorar las posiciones de la comunidad.*”... (Voto de la Sala Constitucional 2009-262).

Debe indicarse que existen múltiples fallos que se han pronunciado en sentido similar, por ejemplo, vale la pena indicar algunos recientes como los siguientes: Voto 12645-12, Acción de inconstitucionalidad contra el Artículo 95 de la Ley No.7788 del 30 abril de 1988, el cual declara constitucional que las audiencias públicas en el proceso de evaluación de impacto son facultativas para la SETENA pero desarrolla la importancia del principio de participación ciudadana en esta materia; Voto 17058-12, Acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo No. 34958 MINAET-COMEX. Publicado “Reglamento al artículo 80 de la Ley de Biodiversidad”, que declara con lugar la acción y se anula el decreto por falta de consulta (un mecanismo previsto para facilitar la participación ciudadana); Voto 737-2014 que ordena la continuación de la audiencia pública suspendida en el curso de un proceso de evaluación de impacto ambiental para recibir observaciones sobre el proyecto de la terminal de contenedores de Limón (APM Terminals); y el Voto 5593-12, el cual estableció que las audiencias ante el Tribunal Ambiental Administrativo deben ser públicas a menos que por resolución razonada se establezca lo contrario (lo cual responde ciertamente también a criterios de transparencia);

Una segunda disposición constitucional resulta de igual trascendencia para entender los alcances del ordenamiento jurídico respecto a la participación ciudadana, se trata del artículo 9 de la Carta Magna sobre el **sistema democrático de gobierno**.

En el tema de Participación, nuestra Constitución Política indica que el Gobierno de nuestro país es entre otras cosas participativo.

Artículo 9º—El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. (resaltado propio).

(Así reformado por la Ley N° 8364 de 01 de julio de 2003)

Sobre los alcances del artículo 9 ha indicado la SC- entre muchos votos relevantes- lo siguiente:

*“**Sobre el derecho de participación ciudadana.** El principio de participación ciudadana en la toma de decisiones se ha convertido en uno de los pilares fundamentales sobre los que descansa el sistema democrático. En nuestro país, el legislador constitucional recogió el principio de cita en el artículo 9 de la Constitución Política al disponer que el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Asimismo, tanto a nivel constitucional como legal, se han establecido una serie de mecanismos que buscan que el principio antes mencionado pueda ser aplicado en forma efectiva, y no quede únicamente en el papel, tales como el referéndum para la aprobación o derogación de leyes y reformas parciales a la Constitución, o la iniciativa popular en la formación de leyes. Sentencia 11620-11”*

*“En lo referente a audiencia, se tiene que la misma fue suspendida, y no fue convocada nuevamente con anterioridad a la aprobación del Plan Regulador. Lo que evidentemente lesiona el derecho de audiencia y **participación**, ya que los interesados del todo no pudieron estar presentes el día de la aprobación del Plan. Estima este Tribunal que si bien es cierto llevan razón las autoridades accionadas al indicar que lo dicho por los participantes de la audiencia no resulta vinculante para*

*la aprobación del Plan Regulador, ello no implica de forma alguna que pueda dispensarse de la audiencia. Ello constituiría sin lugar a dudas una lesión al **principio de participación democrática**, entendida como la posibilidad para aquellas personas que puedan verse afectadas con la implementación del Plan Regulador o que tengan interés sobre tal decisión, a manifestar desde temprano sus criterios, opiniones, puntos de vista o cuestionamientos sobre la misma, sin tener estas que encontrarse sometidas a formalidades específicas para llegar a ser tomadas en cuenta. Así las cosas, este Tribunal estima que lleva razón el accionante al estimar que la suspensión de la audiencia sin que posteriormente se realizara nuevamente, *ii* conlleva una lesión al derecho de **participación ciudadana**. Sentencia 15763-11”*

B). Disposiciones generales de la Ley Orgánica del Ambiente (Número 7554 del 4 de octubre de 1995) aplicables a la gestión del SINAC.

Respecto a la participación ciudadana, si bien es cierto existen numerosas normas en la legislación general y ambiental que la promueven y exigen determinadas conductas por parte de la administración pública, es importante referirse a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ambiente.

Dicha Ley procura dotar a los costarricenses y al Estado, de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. El Estado mediante la aplicación de esta ley, defenderá y preservará ese derecho, en busca de un mayor bienestar para todos los habitantes de la Nación (art 1).

Dentro de sus principios se establece (inciso a) que el ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la Nación, con las excepciones que establezcan la Constitución Política, los Convenios internacionales y las leyes. ***El Estado y los particulares deben participar en su conservación y utilización sostenibles***, que son de utilidad pública e interés social (art 2).

El artículo 4 fija los fines de la Ley:

- a) Fomentar y lograr la armonía entre el ser humano y su medio.
- b) Satisfacer las necesidades humanas básicas, sin limitar las opciones de las generaciones futuras.
- c) Promover los esfuerzos necesarios para prevenir y minimizar los daños que pueden causarse al ambiente.
- d) Regular la conducta humana, individual o colectiva, y la actividad pública o privada respecto del ambiente, así como las relaciones y las acciones que surjan del aprovechamiento y la conservación ambiental.
- e) **Establecer los principios que orienten** las actividades de la Administración Pública en materia ambiental, incluyendo los mecanismos de coordinación para una labor eficiente y eficaz.

Según la Ley Orgánica del Ambiente el Estado y las municipalidades fomentarán **la participación activa y organizada de los habitantes** de la República en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente (artículo 6). Esta Ley crea los Consejos Regionales Ambientales adscritos al Ministerio de Ambiente y Energía como máxima instancia regional desconcentrada, con participación de la sociedad civil, para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de las actividades, los programas y los proyectos en materia ambiental (artículo 7).

Entre las funciones de estos Consejos Regionales Ambientales(artículo 8) se encuentran: a) promover, mediante actividades, programas y proyectos, **la mayor participación ciudadana en el análisis y la discusión de las políticas ambientales** que afectan la región; b) analizar, discutir y pronunciarse sobre la conveniencia y viabilidad de las actividades, los programas y los proyectos que en materia ambiental promueva el Ministerio o cualquier ente del Estado; c) atender denuncias en materia ambiental y gestionar ante los órganos pertinentes las acciones respectivas; proponer actividades, programas y proyectos que fomenten el desarrollo sostenible y la conservación del ambiente en la región; e) desarrollar y poner en práctica actividades, programas y proyectos de educación, que fomenten las bases de una nueva actitud hacia los problemas del ambiente y sienten los fundamentos para consolidar una cultura ambiental. Su integración se prevé en el artículo 9 e incluye a los gobernadores (figura posteriormente eliminada por el Código

Municipal vigente), un representante de la liga de municipalidades, un representante de organizaciones ecológicas, un representante de los Consejos Regionales relacionados con el ambiente que operen en la región, un representante de los gobiernos estudiantiles de centros de enseñanza secundarios, y uno de las cámaras empresariales.

Sus miembros deben ser escogidos por el Ministro del Ambiente y Energía de una terna que presentarán los respectivos sectores indicados (artículo 11).

La Ley Forestal No. 7575 también aborda estos instrumentos y les asigna funciones adicionales en su artículo 12.

El funcionamiento de estos Consejos Regionales Ambientales fue reglamentado por el decreto No. 26973-MINAE del 26 de mayo de 1998 (a raíz de un fallo de la Sala Constitucional que así lo dispuso). No obstante, estos Consejos nunca fueron puestos en funcionamiento.

La Ley Orgánica prevé otros mecanismos de participación pero no directamente atinentes al accionar del Sistema, como por ejemplo, los establecidos para el caso de las evaluaciones de impacto ambiental (artículos 22 al 25, en especial con respecto al acceso a la información ambiental y a la posibilidad de suministrar por parte de los habitantes observaciones y ser escuchados). Igualmente, establece en su artículo 29, para el ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible, se considerarán los siguientes fines:

....“d) Promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y la aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en los planes reguladores de las ciudades, para lograr el uso sostenible de los recursos naturales”.

II. ESTRUCTURAS ORGANICAS DEL SINAC Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADAN SEGÚN LO ESTABLECE LA LEY DE BIODIVERSIDAD, SU REGLAMENTO Y NORMATIVA CONEXA

En el país la entidad rectora en ambiente corresponde al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), quien según la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley específica de su creación, debe formular, planificar y ejecutar las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de

protección ambiental del Gobierno de la República, así como encargarse de la dirección, el control, la fiscalización, promoción y el desarrollo de los campos mencionados.

De acuerdo a la Ley de Conversión del Ministerio de Industria, Energía y Minas⁹ en Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas N° 7152 del 21 de junio de 1990, le corresponde además al Ministerio:

- Fomentar el desarrollo de los recursos naturales, energéticos y mineros.
- Promover y administrar la legislación sobre conservación y uso racional de los recursos naturales, a efecto de obtener un desarrollo sostenido de ellos y velar por su cumplimiento.
- Dictar, mediante decreto ejecutivo, normas y regulaciones con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas.
- Promover y administrar la legislación sobre exploración, explotación distribución, protección manejo y procesamiento de los recursos naturales relacionados con el área de su competencia y velar por su cumplimiento.
- Tramitar y otorgar los permisos y concesiones referentes a la materia de su competencia.
- Propiciar, la suscripción de tratados, convenios y acuerdos internacionales, así como representar al gobierno de la República en los actos de su competencia.
- **Fomentar y desarrollar programas de formación ambiental en todos los niveles educativos, y hacia el público en general (art. 2).**

Si bien expresamente no se refiere a la participación ciudadana, ésta no ha sido extraña a la gestión del Ministerio. Desde el punto de vista de

⁹ Por medio de la Ley Orgánica del Ambiente, No, 7554 del 4 de octubre de 1995, artículo 116, se cambia el nombre del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas por el de Ministerio de Ambiente y Energía. Véase además el decreto No. 34582 MP-Plan publicado en La Gaceta del 1 de julio 2008 (Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo) respecto a la conformación del sector ambiente y energía (arts 2 inciso e , 5 inciso e y 24 inciso e).

su estructura orgánica, anteriormente se contemplaba la existencia de una Dirección de la Sociedad Civil adscrita al despacho ministerial, la cual fue posteriormente eliminada.

Con respecto a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, uno de los órganos más importantes, lo constituye el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. El artículo 13 de la Ley de Biodiversidad establece que el Ministerio del Ambiente y Energía está conformado administrativamente en cuanto al manejo de la biodiversidad por dos órganos: La Comisión Nacional para Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) y el Sistema Nacional de Área de Conservación (SINAC).

El SINAC es un órgano desconcentrado del MINAE con personería jurídica instrumental según Voto de la Sala que se indica a continuación. Tiene desconcentración máxima derivada de las potestades presupuestarias y de gestión independiente de recursos financieros que la misma Ley le otorga. La Ley de Biodiversidad le ha otorgado un alto grado de independencia y una particular estructura legal y administrativa para el cumplimiento de sus fines.

A este respecto ha dicho la Contraloría General de la República siguiendo los criterios de la Procuraduría General de la República:

“De lo dispuesto en la Ley de Biodiversidad no puede deducirse que el SINAC constituya un ente descentralizado. [...] En el caso del SINAC, la Ley no ha operado un proceso de descentralización administrativa ni ha creado una nueva persona jurídica. Este Sistema es un órgano desconcentrado de MINAE. No obstante, ha considerado la Procuraduría que el SINAC tiene una personalidad jurídica instrumental, producto del hecho mismo de que la ley le autoriza para administrar fondos. [...]”. Procuraduría General de la República, dictamen N° C-201-2003 del 27 de junio de 2003; en el mismo sentido véase el dictamen N° C-286-2002 del 23 de octubre de 2002.”

El SINAC posee una personería jurídica instrumental, que le permita un manejo independiente de los fondos (presupuestos) y realizar contrataciones, sin que se trate de una persona jurídica nueva.

El reglamento a la Ley de Biodiversidad, decreto No. 34433, establece que el SINAC, es un órgano con desconcentración máxima del MINAET,

que posee personalidad jurídica instrumental para la administración de sus propios recursos. El ejercicio de su competencia estará regido por lo que establece el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública. Está bajo la rectoría del Ministro del Ambiente y Energía y tiene como competencias las asignadas en la misma Ley de Biodiversidad incluyendo las labores de protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, las asignadas a la Administración Forestal del Estado, según Ley Forestal, a la Dirección General de Vida Silvestre, Ley de creación del Servicio de Parques Nacionales, así como las establecidas en la Ley Orgánica del Ambiente (art 7).

Antecedentes de la Ley de Biodiversidad y de la creación del SINAC

La reorganización del MIRENEM (Decreto N° 24652-MIRENEM de 3 de octubre de 1995) contempló el establecimiento del Sistema Nacional de Áreas de Conservación -SINAC- conformado por una Dirección Superior de Recursos Naturales, de la cual dependerán las Direcciones Forestal, Vida Silvestre, Parques Nacionales y las Direcciones Regionales conformadas como Áreas de Conservación. El reglamento interno del MINAE (decreto 30077-MINAE, que deroga el decreto 24652-MIRENEM) estableció como dependencias integrantes del Ministerio al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (artículo 6, inciso a). El reglamento orgánico del MINAE vigente (decreto No. 355669-MINAET publicado en La Gaceta del 6 de enero del 2010) estipula que el SINAC es una dependencia del Viceministerio de Ambiente (artículo 27).

Con el fin de otorgar sustento legal al Sistema, se estableció un Capítulo dentro de la Ley de Biodiversidad. La Ley crea el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el cual tendrá personería jurídica propia (instrumental), será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio de Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales. De esta forma, la participación se considera como una de las características fundamentales de la gestión del Sistema y la propia Ley desarrolla algunos mecanismos para tal propósito, como se explica más adelante. Debe indicarse que uno de los aspectos que se han considerado particularmente innovadores de la Ley de Biodiversidad y

el SINAC radica precisamente en la forma como ha operacionalizado el principio de participación ciudadana en su órganos administrativos.¹⁰

Conforme a lo anterior, la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del Sistema, sin perjuicio de los objetivos para los que fueron establecidos. Queda incluida como competencia del Sistema la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos (art. 22 de la Ley).¹¹

Las principales disposiciones que regulan el funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas de Conservación se encuentran en la Ley de Biodiversidad No. 7788 del 27 mayo de 1998 y su reglamento decreto No. 34433 del 11 de marzo del 2008.

Si bien es cierto, la legislación estuvo plenamente vigente desde mayo de 1998, pues su entrada en vigencia está determinada por el día de publicación de la misma (artículo 117), una acción de inconstitucionalidad presentada por la Procuraduría General de la República, debidamente aceptada para su estudio por la Sala Constitucional (Acción de Inconstitucionalidad Número 98-006524-007-CO-M, aceptada por Resolución del 8 de octubre de 1998), impidió en la práctica la total implementación de la Ley de Biodiversidad. Así por ejemplo, el Consejo Nacional de Áreas de Conservación comenzó a funcionar hasta el 2005 y algunas de sus atribuciones aún no se ejercen. Igualmente, la constitución

¹⁰ Cfr Cabrera Medaglia, Jorge *et al Trabajando leyes de biodiversidad visionarias: Ley de Biodiversidad de Costa Rica de 1998. La Mejor Política para Implementar la Convención de Naciones Unidas Sobre Biodiversidad*, WFC y CISDL, Noviembre del 2011, San José.

¹¹ A diferencia de las otras competencias que tienen como fundamento una norma legal específica, la relativa a la protección de cuencas y sistemas hídricos carece de ésta. El SINAC ha desarrollado un Programa Nacional de Recursos Hídricos que señala las acciones a ser emprendidas por el mismo para cumplir con esta disposición, entre ellas, ubicar y caracterizar manantiales permanentes; en coordinación con otros entes realizar estudios hidrogeológicos; identificar humedales, **participar en comisiones** y en particular resulta importante mencionar el identificar proyectos que mejoren la calidad y cantidad del recurso hídrico fomentando el buen manejo del recurso hídrico y **la participación activa de la ONG, municipalidades y otros.**

de los Consejos Regionales y el ejercicio de sus competencias se han cumplido parcialmente, en el tanto estos Consejos comenzaron a operar entre el 2004 y 2005, pero sin que todas las atribuciones establecidas en la Ley se pusieran en operación.

La Ministra del Ambiente y Energía solicitó a la Procuraduría General de la República presentar la solicitud para declarar inconstitucional varios artículos de la LB (artículos 14, 17 inciso 1), 19, 20, 22, 25 incisos 1), 3 ,4) ,5) y 8), 36, 38 párrafo tercero y 39.

En síntesis, cuestionó la Procuraduría, se habían otorgado competencias de rango constitucional propias del Poder Ejecutivo a órganos desconcentrados- el SINAC y la CONAGEBIO-; la atribución de personería jurídica propia del SINAC; la potestad de agotar la vía administrativa a la CONAGEBIO; el manejo independiente de fondos públicos; la potestad otorgada al Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC) y a los Consejos Regionales de Áreas de Conservación (CORAC) de aprobar contratos y concesiones sobre servicios no esenciales en Áreas Silvestres Protegidas propiedad estatal lo que también considera una potestad exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo. Mediante Voto No 01113-06 del 05 de junio del 2006, la Sala declaró sin lugar la acción de constitucionalidad.

La importancia de esta breve reseña y antecedentes radica no solo en que permite entender mejor la forma como algunas de las disposiciones y competencias previstas en la Ley de Biodiversidad han sido aplicadas, sino en que algunos de los aspectos cuestionados por la Procuraduría y resueltos por la SC se relacionan con la participación ciudadana en la toma de decisiones y generación de políticas. Al respecto manifestó la SC en el voto citado:

Sobre la facultad de dictar políticas públicas. *“La Sala considera que la CONAGEBIO en realidad lo que está facultada, como órgano especializado y consultor, según el mismo artículo 21 de la Ley de Biodiversidad, es a recomendar cuáles políticas deben fijarse y formularse en materia de biodiversidad, por cuanto la ley en cuestión reconoce claramente que la fijación definitiva de las mismas es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y su respectivo Ministro. Aunado a lo anterior, la facultad de agotar la vía administrativa, -lo que en todo caso ya no es un requisito para acudir a la vía judicial, con excepción*

en materia municipal-, no está establecido en ninguna norma constitucional. De modo que, si la ley le quiso conferir tal potestad a la CONAGEBIO por estar adscrita la Oficina Técnica a ésta, es un asunto de legalidad, que no afecta derecho constitucional alguno. Bajo estos razonamientos, la Sala considera que la norma de estudio no es inconstitucional.”

Respecto a algunas de las competencias del CONAC. *“el Ministro del ramo forma parte de él (el Consejo Nacional) y es quien lo preside, y según las funciones establecidas en el artículo 25, este Consejo debe intentar, coordinar, definir y aprobar estrategias y políticas relacionadas con la conservación y el uso sostenible de las áreas protegidas, lo que resulta afín con su función, que es lo esperado de un órgano especializado. Debe formular posibles soluciones a los problemas que se visualizan en su campo, lo que de ningún modo puede ser equiparado al dictado de las políticas nacionales reservadas exclusivamente al Presidente de la República y a su Ministro. De ahí que este Tribunal, tampoco advierte la violación acusada en este sentido”.*

Principios relevantes contenidos en la Ley de Biodiversidad No. 7788 y su reglamento No. 34333-MINAET

La LB tiene la particularidad de crear un marco legal para implementar la Convención de Biodiversidad en su totalidad. Establece como sus objetivos la promoción de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y el asegurar la justa y equitativa distribución de sus beneficios derivados de esta. La Ley de Biodiversidad de Costa Rica, No 7788 del 27 de mayo de 1998 se aplica “... *sobre los elementos de la biodiversidad que se encuentren bajo la soberanía del Estado, así como sobre los procesos y las actividades realizados bajo su jurisdicción o control, con independencia de aquellas cuyos efectos se manifiestan dentro o fuera de la jurisdicción nacional. Esta Ley regulará específicamente el uso, manejo, el conocimiento asociado y la distribución de los beneficios y costos derivados del aprovechamiento de los elementos de la biodiversidad”* (Artículo 3).

Dentro de los objetivos de la Ley se mencionan (artículo 10):

1. Integrar la conservación y el uso sostenible de los elementos de la biodiversidad en el desarrollo de políticas socioculturales, económicas y ambientales.

2. **Promover la participación activa de todos los sectores sociales en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad....**
3. Promover la educación y la conciencia pública sobre la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad....
6. Reconocer y compensar los conocimientos, innovaciones y prácticas de pueblos indígenas y comunidades locales para lograr la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad....
9. **No impedir la participación de todos los sectores en el uso sostenible de la biodiversidad....**
13. Establecer un sistema de conservación de la biodiversidad que logre la coordinación entre el sector privado, los ciudadanos y el Estado.

Respecto a los principios generales de aplicación de la Ley se indican (artículo 9): **el respeto a la vida en todas sus manifestaciones; el valor meritorio de los elementos de la biodiversidad y su importancia decisiva y estratégica para el desarrollo del país; el respeto a la diversidad cultural y a las prácticas y conocimientos asociados a los elementos de la biodiversidad, que deben ser respetados y fomentados;** y la equidad intra e intergeneracional. Igualmente son importantes desde el punto de vista práctico los criterios de la LB (artículo 11): el criterio preventivo; el precautorio o indubio pro natura; el de interés público ambiental; y el de integración (la conservación y el uso de la biodiversidad deberán incorporarse a los planes, programas, actividades y estrategias sectoriales e intersectoriales). La Ley reconoce la función ambiental de la propiedad inmueble, como una parte integrante de la función económica y social (artículo 8).

Se regula con detalle la organización administrativa de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (arts 14 y ss) y del Sistema Nacional de Areas de Conservación (arts 22 y ss). Para cumplir los objetivos de la Ley, se establece un cuerpo administrativo dentro del Ministerio de Ambiente y Energía: el Sistema Nacional de Áreas de Conservación y la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO).

El reglamento a la Ley de Biodiversidad No. 34333-MINAET desarrollada algunos de los elementos mencionados en LB y en particular crea una seria de Comisiones para avanzar su operativización (entre

ellas la Comisión Asesora del Mantenimiento de Procesos Ecológicos; la Comisión Nacional para la Conservación de Especies Amenazadas; la Comisión Interinstitucional para la Educación, la Conciencia Pública e Investigación en Biodiversidad; y la Comisión Interinstitucional de Incentivos que constituyen mecanismos de participación)

Asimismo, el RLB considera como parte de las definiciones¹² (artículo 3.d) al Enfoque por Ecosistemas indicando que se trata de una gestión adaptativa e integrada de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos, basada en la aplicación de metodologías científicas adecuadas, en las que se brinda especial atención a los niveles de organización biológica que abarcan los procesos esenciales, las funciones y las interacciones entre los organismos y su medio ambiente, y por medio de la cual se promueve la conservación y la utilización sostenible de modo equitativo, al tiempo que se reconoce que los seres humanos con su diversidad cultural, constituyen un componente integral de muchos ecosistemas y son esenciales para la aplicación del Enfoque. Está basado en los 12 principios que se describen en propio artículo 3 que incluyen algunos importantes de mencionar, como por ejemplo, los siguientes: Principio 1: **la elección de los objetivos de gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar en manos de la sociedad; y el Principio 12: en el enfoque por ecosistemas deben intervenir todos los sectores de la sociedad y las disciplinas científicas pertinentes.**

Organización administrativa del SINAC y los espacios de participación.

La organización administrativa del SINAC es la siguiente (artículo 23)¹³:

1. El Consejo Nacional de Áreas de Conservación.
2. La Secretaría Ejecutiva
3. Las estructuras administrativas de las Áreas de Conservación.

¹² El decreto No. 35369-MINAET y sus reformas que reglamenta las categorías de ASP marinas, contemplan en su definición el Enfoque por Ecosistemas (artículo 2).

¹³ El artículo 9 del reglamento a la Ley, establece que el SINAC estará integrado por los siguientes órganos:

- a) El Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC).
- b) La Secretaría Ejecutiva.

4. Los Consejos Regionales de las Áreas
5. Los Consejos Locales

Una breve explicación de las competencias e integración de estas instancias se presenta a continuación. Debe indicarse que por razones de espacio el documento se enfoca en aquellas instancias que resultan importantes desde el punto de vista de la participación.

El Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC)

El Consejo Nacional está integrado por el Ministro de Ambiente¹⁴, quien lo preside; el Director Ejecutivo o Secretario del Sistema; el Director de la Oficina Técnica de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), los Directores de cada Área de Conservación y un **representante de cada Consejo Regional en las Áreas** (art.24).

Dentro de sus funciones se mencionan (art.25)¹⁵:

1. Definir la ejecución de las estrategias y políticas tendientes a la consolidación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y velar por que se ejecuten.
2. Supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las Áreas.
3. Coordinar, en forma conjunta con la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, la elaboración y actualización de la Estrategia Nacional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Biodiversidad.

- c) Las Estructuras Administrativas de las Áreas de Conservación.
- d) Los Consejos Regionales de Áreas de Conservación (CORAC).
- e) Los Consejos Locales.

El RLB crea además una serie de comisiones: Comisión Asesora del Mantenimiento de Procesos ecológicos (art.63); la Comisión para la Conservación de Especies Amenazadas (art. 66); Comisión para la Educación, Conciencia Pública e Investigación en Biodiversidad (art. 74); y la Comisión Interinstitucional de Incentivos (art. 87).

¹⁴ Reglamentado por decreto No. 32629 publicado en La Gaceta No 179 del 19 de setiembre del 2005, reformado por el RLB.

¹⁵ El artículo 12 del RLB (De las funciones del Consejo Nacional de Áreas de Conservación) precisa algunas funciones del Consejo.

4. Definir estrategias y políticas relacionadas con la consolidación y el desarrollo de las Áreas Protegidas Estatales, así como supervisar su manejo.
5. Aprobar las estrategias, estructura de los órganos de administración de las áreas protegidas y los planes y presupuestos anuales de las Áreas de Conservación.
6. Recomendar la creación de nuevas áreas silvestre protegidas que aumenten su categoría de protección.
7. Realizar las auditorías técnicas y administrativas para la vigilancia y el buen manejo de las Áreas de Conservación y sus áreas protegidas.
8. Establecer lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las Áreas de Conservación.
9. Nombrar de una terna propuesta por los Consejos Regionales a los Directores de las Áreas de Conservación.
10. Aprobar las concesiones indicadas en el artículo 39.

El reglamento en su artículo 10 establece que el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, en adelante CONAC, será la máxima instancia del SINAC y estará integrado por los siguientes miembros:

- a) El Ministro del Ambiente y Energía, quien lo presidirá.
- b) El Director Ejecutivo del SINAC, quien actuará como Secretario del Consejo.
- c) El Director Ejecutivo de la Oficina Técnica de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO).
- d) Los Directores de cada Área de Conservación.
- e) **Un representante de cada Consejo Regional de las Áreas de Conservación, designado del seno de cada Consejo, según lo establezca el Reglamento del CORAC respectivo.**

Los actos administrativos emitidos por los órganos del SINAC tendrán recurso de apelación ante el CONAC que agotará la vía administrativa (art. 13)

El Director Ejecutivo del Sistema es el responsable de ejecutar las directrices y decisiones del Consejo y actuará bajo su supervisión. Es de nombramiento del Ministro, por un periodo de cuatro años. Sus responsabilidades incluyen: mantener informado al Consejo y al país sobre la aplicación de la legislación y de otras leyes cuya aplicación le corresponda; supervisar y dar seguimiento a los reglamentos, políticas y directrices emanadas en la materia (art.26).

En síntesis, las principales funciones del CONAC están definidas en el artículo 25 de la LB y 12 del RLB, aunque otras funciones que le son atribuidas están dispersas en la Ley. Se pueden identificar dos tipos principales de funciones: De supervisión y de aprobación (generalmente ligadas a recomendaciones de los CORAC). De la redacción de los primeros incisos del artículo 25 se deriva que todo lo referente a la planificación estratégica y políticas es competencia del CONAC, incluso se le otorga participación en la elaboración y actualización de la Estrategia Nacional para la Conservación y el uso de la Biodiversidad, conjuntamente con la CONAGEBIO. También corresponde al CONAC desarrollar políticas y estrategias específicas en cuanto a áreas protegidas estatales, bajo recomendación del CORAC respectivo, sustentado en las recomendaciones de cada Comité Científico Técnico. Se le atribuye al CONAC (inciso e) entre sus competencias, la de aprobar la estructura de los órganos administrativos de las áreas protegidas. En cuanto a los planes y presupuestos anuales, que contempla el mismo inciso e), la aprobación del CONAC se convierte en un requisito de eficacia sin el cual el presupuesto se viciaría. Referente a la recomendación de la creación de nuevas áreas protegidas que aumenten su categoría de protección, debe decirse que basados en el principio del que puede lo mas puede lo menos, resulta más gravoso la disminución el pasar de una categoría de manejo de mayor protección a una de menor que a la inversa que es la situación que contempla expresamente el inciso de comentario. En otras palabras, si se requiere la recomendación del CONAC para mayor protección, con mucha más razón para bajarles la categoría de manejo, competencia que se entiende comprendida. Debe entenderse que esta recomendación emana del CONAC al Ministro para que emita el decreto respectivo o presente el respectivo proyecto de ley según corresponda. El realizar auditorías técnicas y administrativas para la vigilancia del buen manejo de las Áreas de Conservación y sus áreas protegidas, son funciones de supervisión que deberían ser ejercidas a través del SINAC.

El establecimiento de los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las Áreas de Conservación, es una función de planificación estratégica que comparte con las funciones de supervisión de las labores del Director y del órgano de administración financiera que le competen al CORAC (30 inciso 8 LB).

Otras funciones que se encuentran en otras normas de la LB son: La aprobación de los reglamentos de los CORAC (29 párrafo segundo). Fijar los lineamientos para los órganos de administración financiera de las AC (33 párrafo primero). Nombrar los Comisionados de las AC bajo recomendación del CORAC (artículo 34). Aprobar programas o proyectos de sostenibilidad para el pago de servicios ambientales (37 párrafo primero). Definir los presupuestos anuales (38 párrafo último).

Estructura administrativa de las Áreas de Conservación

El esquema de desconcentración previsto en la LB se efectiviza a nivel regional a través de las Áreas de Conservación (AC) que según el artículo 28 de la misma, son unidades territoriales establecidas de acuerdo a criterios físico-geográficos, de distribución de ecosistemas, áreas silvestres protegidas y cuencas hidrográficas entre otros, que responden a una misma estrategia de desarrollo y administración.

Cada Área de Conservación (AC) se define como “Una unidad territorial del país, delimitada administrativamente, regida por una misma estrategia de desarrollo y administración, debidamente coordinada con el resto del sector público. En cada una se interrelacionan actividades tanto privadas como estatales en materia de conservación, sin menoscabo de las Áreas Protegidas. Las Áreas de Conservación se encargarán de aplicar la legislación vigente en materia de recursos naturales, dentro de su demarcación geográfica. Deberán ejecutar las políticas, estrategias y los programas aprobados por el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, en materia de áreas protegidas; asimismo tendrá a su cargo la aplicación de otras leyes que rigen la materia, tales como la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, la Ley Forestal, la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales” (art.28). A la fecha existen en el país 11 Áreas de Conservación¹⁶. Estas divisiones las realiza

¹⁶ Cfr. el artículo 21 del reglamento a la Ley de Biodiversidad.

el MINAE con base en criterios técnicos que no coinciden con la división política-territorial. Con fines administrativos, pero basada en los mismos criterios, las AC trabajan a través de Oficinas Sub Regionales. Son estas oficinas las que ejercen las potestades decisorias en materia de las competencias del SINAC, mismas que resuelven, en primera instancia, las solicitudes y trámites en materia forestal, de vida silvestre y de áreas silvestres protegidas aunque, en algunos casos, también las ASP funcionan independientemente como centros operativos bajo la responsabilidad de un administrador.

El artículo 20 del RLB establece que las AC son “unidades territoriales delimitadas administrativamente, regidas cada una por una estrategia de desarrollo y administración propia, que corresponde al ámbito de competencia territorial de las mismas”. De acuerdo con lo establecido en el último párrafo del artículo 28 de la Ley de Biodiversidad, el CONAC podrá recomendar la creación, o eliminación de las Áreas de Conservación, la modificación de sus límites territoriales o de su denominación.

Los límites geográficos de cada AC serán establecidos por decreto ejecutivo¹⁷ y los mismos se fundamentarán en estudios técnicos que procuren mantener los procesos ecológicos, científicamente identificados, así como alcanzar los objetivos del SINAC y de la Ley de Biodiversidad.

Las AC podrán dividirse en subunidades territoriales con base en los estudios técnicos respectivos, las que serán regidas por la misma estrategia de desarrollo y administración.

En la actualidad se cuenta con 4 gerencias que abordan aspectos sustantivos del accionar del Sistema (más las estructuras de apoyo administrativo-financiero del caso)¹⁸.

La estructura administrativa de las Áreas se define en el artículo 37 de la siguiente manera:

¹⁷ Los límites de las diferentes áreas no se encuentran establecidos en un decreto ejecutivo, sino que corresponden a decisiones administrativas.

¹⁸ Recientemente (marzo del 2015) el CONAC aprobó una nueva estructura para la Secretaría Ejecutiva que desaparece las gerencias y en su lugar establece procesos, entre ellos, el de participación y gestión comunitaria.

- a) El Consejo Regional¹⁹⁻²⁰
- b) La Dirección Ejecutiva
- c) El Comité Técnico- Científico
- d) El órgano de administración financiera

Los Consejos Regionales

El Consejo Regional de las Áreas **ejercerá la administración** de las mismas, estando integrado mediante convocatoria pública que realizará el representante regional del Sistema, a todas las organizaciones no gubernamentales y comunales interesadas, las municipalidades y las instituciones públicas presentes en el área. **Estará conformado por un mínimo de 5 representantes de distintos sectores** presentes en el Área, electos por la Asamblea de las organizaciones e instituciones convocadas para ese efecto; **siempre deberá elegirse un representante municipal**. En las Áreas de Conservación donde sea necesario, por su complejidad **podrán crearse, por acuerdo del Consejo Regional, consejos locales cuya constitución se definirá en el acuerdo de creación**. Cada consejo regional establecerá su propio reglamento, el cual será sometido al Consejo Nacional para su aprobación. En este reglamento se establecerá un porcentaje del ingreso económico total de las Áreas de Conservación para su funcionamiento (art.29). Las funciones del Consejo Regional se establecen en el artículo 30 y luego se comentarán con detalle. Igualmente, los diferentes reglamentos de éstos Consejos presentan algunas particularidades

¹⁹ Su funcionamiento se ha reglamentado de manera interna por las AC respectivas. Algunos de ellos son: Área de Conservación Amistad Pacífico decreto No. 35583-MINAE del 7 de octubre del 2009; Isla del Coco, decreto No. 35542 del 29 de julio del 2009; Tempisque, decreto No. 35507 del 29 de julio del 2009; Guanacaste, decreto No. 35447 del 19 de mayo del 2009; Osa, decreto No. 35484 del 20 de julio del 2009; Tortuguero, decreto No. 35508 del 7 de agosto del 2009, Cordillera Volcánica Central, Decreto No. 35670-MINAET del 22 de abril del 2010, Arenal Huetar-Norte, decreto No. 35974-MINAET publicado en La Gaceta del 9 de junio del 2010, Decreto No. 37274-MINAET del 11 de diciembre del 2012, Amistad Caribe, publicado en La Gaceta del 11 de diciembre del 2012, Decreto No. 38081 del 28/10/2013 del Área de Conservación Pacífico Central.

²⁰ Es importante no confundir los mismos con los creados por la Ley Orgánica del Ambiente que como se indicó en la práctica no se encuentran operando.

respecto de sus competencias o funciones, por ejemplo, en algunos de ellos, se establecen atribuciones puntuales no expresamente establecidas en la LB, como proponer vedas forestales, etc.

Dichos Consejos cumplen un papel de suma importancia para integrar las preocupaciones comunales y de otras instituciones en el accionar del AC y constituyen- junto con los Consejos Locales- una de las principales instancias de participación ciudadana. Por tal motivo se dedican algunas páginas a explicar su constitución, funcionamiento y competencias.

La constitución de los CORAC

Los Consejos Regionales están regulados, en cuanto a su constitución, en el artículo 29 de la Ley de Biodiversidad, fundamentalmente. No obstante, la Ley resulta omisa en diferentes aspectos, lo cual ha conllevado a que se presenten dudas e interpretaciones distintas entre las respectivas Áreas sobre la conformación de los Consejos. En alguna medida estas lagunas han sido resueltas por el RLB y los respectivos reglamentos de los Consejos.

El Consejo Regional del Área de Conservación es el máximo órgano decisorio dentro del AC, al que le corresponde su administración, según el artículo 29 de la LB. Está conformado por un mínimo de cinco miembros: el director del AC y un representante de las municipalidades del AC, quienes son miembros necesarios, y tres representantes de una asamblea, convocada públicamente por el director del AC al efecto, de todas las organizaciones no gubernamentales y comunales interesadas, así como las instituciones públicas presentes en el área. Debe apuntarse que el Consejo regional a su vez no está conformado por otros órganos

Sus funciones principales están definidas por el artículo 30 de la LB.

Según el artículo 30 del RLB, los Consejos Regionales de Áreas de Conservación, en adelante denominados CORAC, contarán con un Presidente, un Vicepresidente un tesorero, un secretario, dos vocales y un fiscal, todos electos de su seno, así como el Director del Área de Conservación respectiva, quien siempre fungirá como Secretario Ejecutivo y por lo tanto formará parte del CORAC y tendrá voz y voto. El Fiscal tendrá voz pero no voto.

La Convocatoria a la Asamblea. El artículo 29 de la Ley de Biodiversidad establece que el sistema se integrará mediante convocatoria pública que realizará el representante regional del Sistema (Director del Área de Conservación). No se especifican los medios para realizar dicha convocatoria, pero debe garantizarse la amplia difusión adecuada de la misma. Normalmente, se realizará mediante publicación en un periódico de alcance nacional u otros medios como radio, periódicos locales, correo electrónico, fax, carteles, etc. Resulta legalmente posible dirigir la convocatoria, mediante carta u oficio, a organizaciones e instituciones conocidas por el Área. El artículo 31 del reglamento dispone que para elegir los miembros del CORAC, el Director (a) del AC del SINAC, realizará la correspondiente convocatoria pública a las organizaciones comunales y no gubernamentales interesadas legalmente constituidas, a las instituciones públicas y a las Municipalidades presentes en el Área de Conservación. La convocatoria deberá realizarse con un mes de anterioridad a la celebración de la misma. La Asamblea dará inicio con los representantes acreditados que se hallen presentes, los cuales deberán ser al menos cinco miembros de distintos sectores. La convocatoria se realizará en forma ordinaria cada vez que sea necesario elegir alguno de los miembros del CORAC, según lo establecido en este Reglamento. Los sectores convocados, deberán nombrar y acreditar ante la Secretaría Ejecutiva del CORAC, un representante titular y un representante suplente quien sustituirá en ausencia al titular. Cada representante titular debidamente acreditado tendrá derecho a voz y voto, así como a elegir y ser electo como representante en el CORAC.

Miembros de la Asamblea. La Ley no previó **la participación individual de ciudadanos en la Asamblea, dado que se refiere a organizaciones no gubernamentales y comunales interesadas, municipalidades y las instituciones públicas presentes en el Área.** Aunque no se indica, expresamente, también se ha incluido al sector privado. Cada una de ellas deberá acreditar quien será su representante, antes o al momento de la Asamblea, según lo prevea el reglamento del Consejo y la convocatoria. La acreditación debe ser presentada al Área y ésta debe revisar que se cumpla con los requisitos de forma y fondo, según cada caso. El artículo 33 del RLB regula el procedimiento de elección de los miembros del Consejo y dispone que todo representante debidamente acreditado podrá participar en los puestos de elección, los cuales serán elegidos por mayoría simple, nombrando siempre un representante titular de cada organización o

sector y su respectivo suplente. Se deberá distribuir los puestos a elegir en al menos cada uno de los siguientes sectores: las Municipalidades, las organizaciones comunales, las organizaciones no gubernamentales todas legalmente constituidas, las instituciones públicas presentes en el Área de Conservación. Siempre deberá elegirse un representante municipal. La juramentación correspondiente la efectuará el Secretario Ejecutivo del CORAC, en la misma asamblea de elección de los miembros del CORAC o en otro acto oficial dentro de los 15 días siguientes a su nombramiento. La integración de los puestos del CORAC se realizará en la primera sesión ordinaria posterior a la Asamblea. El representante de cada Municipalidad, deberá ser acreditado ante la asamblea por medio de acuerdo de Concejo Municipal. **Los representantes de cada uno de los sectores, se reunirán en el seno de la asamblea para elegir su representante propietario y suplente para la integración del CORAC respectivo.** Los miembros del Consejo Regional, serán nombrados en sus cargos por el plazo y forma que se defina en su Reglamento Interno.

Deberes de los integrantes del Consejo Regional

Según el artículo 36 del RLB son deberes de los integrantes del Consejo Regional:

- a) Asistir a las reuniones ordinarias y extraordinarias a las que se les convoque. En caso de que el miembro propietario no pueda asistir por motivos de caso fortuito o fuerza mayor, deberá gestionar la participación de su respectivo suplente.
- b) Presentar informes al Consejo Regional, cuando corresponda o le sea solicitado.
- c) Comunicar al sector o instancia a la que se represente, los acuerdos, decisiones, políticas, planes de trabajo, programas y todo aquello que decida el CORAC y rendir informes escritos, al menos una vez al año o cuando le sea solicitado por el sector o la instancia.
- d) Ejecutar los acuerdos y compromisos que se le asignen.
- e) Mantener confidencialidad sobre los temas tratados en el Consejo Regional de conformidad con el ordenamiento jurídico.

- f) Cualquier otro deber asignado por la legislación nacional o Consejo Regional.

Los representantes ante el Consejo Regional no devengarán salario o pago alguno por concepto de dietas, pero se le podrá reconocer los gastos por concepto de transporte, alimentación y otros en que incurran en razón de sus funciones, sujetos a contenido económico del Área de Conservación para este fin (art 37 del RLB).

Carácter de la Asamblea. La Asamblea no es un órgano de carácter permanente, es decir se reúne sólo para nombrar a los representantes de los sectores ante el Consejo Regional. Posteriormente, solo será convocada cuando sea necesario elegir nuevos representantes. Como se trata de representantes de instituciones u organizaciones, sucesos como la muerte o renuncia de la persona elegida en la Asamblea, no conllevan la necesidad de una nueva convocatoria. Este aspecto debería ser igualmente regulado en el reglamento. La Asamblea, podría ser abierta al público (sujeto a la conveniencia de hacerlo y a las facilidades logísticas existentes), pero únicamente quienes hayan sido acreditados podrán participar en la respectiva votación (elegir y ser electos). La Asamblea es “soberana”, pero está sometida a la Ley y al reglamento respectivo del Consejo, los cuales debe observar. La Ley no menciona quién la preside, aspecto que debería estar contemplado en el reglamento. Tampoco se establece que la Asamblea deba conocer o aprobar informes del Consejo o sus integrantes.

Número de integrantes del CORAC. La Ley establece un mínimo de cinco miembros, pero la Asamblea y el reglamento pueden determinar un número diferente (mayor, nunca menor). Estará conformado por el funcionario responsable del Área de Conservación (aunque la Ley de forma imprecisa se refiera al área protegida). Los miembros deben ser representantes de los diferentes sectores (sin que la Ley defina cuáles son esos sectores), por ejemplo: gubernamental, organizaciones de la sociedad civil, comunales, sector privado, sector indígena y municipalidades (usualmente más de una Municipalidad se encuentra en una misma Área de Conservación). La Ley no impide que se nombre más de un representante por sector- considerando que es conveniente contar con un número de integrantes razonable que permita alcanzar el quórum) Sólo existen dos miembros que siempre serán parte del Consejo: el Director del Área (quien además es el secretario ejecutivo

del Consejo) y un representante municipal (que puede ser funcionario, regidor, el alcalde, etc.). Aunque los miembros representan a sectores, son electos además por sus condiciones personales, por lo cual, a menos que se esté en presencia de casos de pérdida de pertenencia al sector por el cual fue electo (renuncia, etc.), quien ha sido electo en la Asamblea es quien debería integrar el Consejo. La Ley no menciona los suplentes, aunque el RLB si los considera (idealmente deben ser designados por el sector respectivo donde se eligió al propietario, para suplirlo en caso de renuncia o retiro definitivo del Consejo o bien para las sesiones del mismo).

Representatividad. Es importante que los diferentes sectores queden representados, como una forma de cumplir plenamente con el principio de participación ciudadana. Los diferentes sectores pueden escoger a su representante mediante una reunión entre sus miembros realizada en la misma Asamblea. En atención a este principio, la Ley dispone que en caso de que no existan las organizaciones mencionadas, es posible realizar nombramientos fuera de Asamblea, cuya designación corresponderá a las municipalidades en coordinación con el Director del Área. No se especifica un procedimiento para realizarlo, por lo cual este aspecto debería contemplarse en el reglamento respectivo, al menos como una eventualidad.

Prohibiciones específicas. Como la participación es un derecho constitucional cualquier prohibición a participar debe estar dispuesta por Ley y estar basada en principios de proporcionalidad y razonabilidad. El artículo 34 del RLB dispone que los miembros del CORAC podrán ser removidos en cualquier momento, previa solicitud por parte de la organización o del sector que representa o por alguna de las siguientes causas: incumplimiento de sus funciones, conducta contraria a los fines y principios establecidos en la Ley de Biodiversidad y otras leyes conexas, todo ello mediante acuerdo del CORAC. El acuerdo del CORAC para la remoción de alguno de sus miembros, deberá tomarse mediante mayoría calificada. El artículo 35 establece los impedimentos para ser miembro del CORAC.

Elección de Junta Directiva. La elección de la Junta Directiva no debe realizarse en la Asamblea, pues la Ley establece que ésta se realizará del seno del Consejo. Este una vez que se reúna, debe nombrar la misma de la siguiente forma: un Presidente; el secretario (Director del Área), un tesorero y dos vocales, más cualquier otro que sea necesario incluir como

fiscales, etc. Esta estructura de organización es mínima, así que se podrá contar con otros puestos según defina el reglamento del Consejo²¹.

Reglamento del Consejo. Por último, la Ley establece que los Consejos establecerán su propio reglamento el cual debe ser aprobado por el CONAC. En este se establecerá necesariamente un porcentaje del ingreso económico de las áreas para su funcionamiento. De conformidad con el artículo 38 del RLB, cada Consejo Regional deberá elaborar su propio Reglamento de funcionamiento con base en los lineamientos generales emitidos por el CONAC, el cual deberá ser concordante con este Decreto Ejecutivo y con el ordenamiento jurídico costarricense. Dicho Reglamento deberá ser sometido ante el Consejo Nacional de Áreas de Conservación para la aprobación final, en un plazo mínimo de tres meses posteriores a su aprobación en el CORAC. En el Reglamento de Funcionamiento de cada CORAC se establecerá un porcentaje de ingreso económico total de las Áreas de Conservación para el funcionamiento de los CORAC, de acuerdo con estudios técnicos y administrativos, elaborados por el Órgano de Administración Financiera respectivo del Área de Conservación. Cada Consejo Regional deberá preparar con la asesoría del Director del Área de Conservación y el Comité Científico-Técnico respectivo, un Plan Anual de actividades y de los requerimientos económicos necesarios para cumplir con dicho Plan.

Competencias

Las funciones del Consejo Regional son las siguientes (art.30)²²:

1. Velar por la aplicación de las políticas en la materia.
2. Velar por la integración de las necesidades comunales en los planes y actividades del Área.
3. Fomentar la participación de los diferentes actores del Área en el análisis, la discusión y la búsqueda de soluciones para los problemas regionales relacionados con los recursos naturales y el ambiente.

²¹ El RLB define las funciones de algunos de los integrantes del Consejo: (Artículo 41).

²² El artículo 39 del RLB establece que las funciones del Consejo Regional de las Áreas de Conservación, se encuentran establecidas en el artículo 30 de la Ley de Biodiversidad. El CORAC deberá mantener una estrecha coordinación con los demás órganos del Área de Conservación en las diferentes áreas de la gestión institucional en el ámbito de su competencia.

4. Presentar al Consejo Nacional la propuesta para el nombramiento del Director mediante una terna.
5. Aprobar las estrategias, políticas, los lineamientos, las directrices, los planes y los presupuestos específicos del Área de Conservación.
6. Definir asuntos específicos para el manejo de las Áreas protegidas y presentarlos al Consejo para su aprobación.
7. Recomendar al Consejo, la creación, modificación o el cambio de categoría de sus áreas silvestres protegidas.
8. Supervisar la labor del Director y del órgano de administración financiera establecidos.
9. Aprobar en primera instancia, lo referente a las concesiones y los contratos de servicios establecidos en el artículo 39.
10. Cualquier otra función asignada por legislación nacional o por el Consejo Nacional.

Es necesario precisar dos puntos de interés

- Los Consejos Regionales forman parte de una estructura de participación de la sociedad civil en los asuntos ambientales que va más allá de la existente en otra legislación, dado que permite la participación en la toma de decisiones en temas tales como: aprobación de presupuestos, presentación de ternas de directores, aprobación de concesiones de servicios no esenciales, entre otros. No obstante, no es posible considerar que las decisiones del Consejo puedan imponer actuaciones específicas que sólo se atribuyen a los funcionarios públicos, como denegar un permiso o revocarlo, como resolver denuncias, etc. En este sentido las funciones de los Consejos deben entenderse en el sentido de dar lineamientos generales (directrices) de actuación, llamar la atención de problemas ambientales urgentes, etc. que no impliquen una actuación específica de los funcionarios del Área que no son sus subalternos, legalmente hablando. Cualquier lineamiento general deberá ser conforme con la legislación ambiental y administrativa vigente en el país y que deben aplicar los funcionarios públicos (Principio de Legalidad) y con las reglas de la ciencia, la técnica y la lógica (según la LGAP artículo 16).

- Cualquier decisión del CORAC, en el ejercicio de las atribuciones anteriormente señaladas, debe ser congruentes con el ordenamiento jurídico. Adicionalmente, a los temas donde el CORAC tiene una indiscutible competencia para decidir, no pueden entenderse que la labor de supervisión establecida en el inciso 8 del artículo 30 conlleve la posibilidad de ordenar al Director la realización de actos concretos, como el denegar o conceder un determinado permiso o resolver una denuncia en un sentido determinado.

Consideraciones sobre los integrantes del CORAC

Es importante realizar algunas explicaciones sobre los integrantes de los Consejos Regionales:

- En primer lugar, aunque no existe un criterio uniforme al respecto a si estos deben ser considerados funcionarios públicos o no, pero esta parece ser la tesis prevaleciente del SINAC, al menos cuando participen en las actividades propias del Consejo. No obstante, según la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública No. 8422 quienes manejan fondos públicos pueden ser penalmente responsables en caso de darles un mal uso, aún sin ser estrictamente funcionarios públicos. Según el Oficio No. SINAC-ORH-960 del 3 de diciembre del 2007, los miembros de los Consejos Regionales y del Consejo Nacional deben presentar Declaraciones Juradas de conformidad con la Ley de Enriquecimiento Ilícito.
- No existe, por no haberse regulado en la Ley, pago de dietas u otras remuneraciones por intervenir en las sesiones del Consejo. Es decir la participación en las mismas es gratuita y *ad honorem*.

Los Comités científicos-técnicos

Igualmente cada Área contará con Comités científico-técnicos, con la función de asesorar al Consejo y al Director en los aspectos técnicos del manejo del Área. De dicho Comité formarán parte los responsables de los programas del Área, así como otros funcionarios y personas externas al Área. Este Comité es un foro permanente cuyo carácter es el máximo órgano asesor para analizar, discutir y formular planes y estrategias que serán ejecutadas en las Áreas de Conservación (art 32).

En cuanto a su naturaleza jurídica, el Comité Científico Técnico es un órgano permanente de las Áreas de Conservación, parte de su estructura

administrativa. De acuerdo a lo dicho, el Comité Técnico Científico fue concebido como un grupo de especialistas en determinados campos de las ciencias, asesor técnico permanente. Dicho consejo o guía se da a quien decide, esto es, como lo establece la norma de comentario, al Director y/ o al Consejo Regional que, según los artículos 30 y 31 de la Ley de Biodiversidad, son, estos sí, los máximos órganos decisores de las Áreas de Conservación.

Está conformado, necesariamente por los encargados de programas, pues así lo establece expresamente el artículo 27 de la Ley de Biodiversidad, que de acuerdo a la estructura actual de las AC podrían ser los gerentes técnicos. La función del Comité Científico Técnico es la de asesorar únicamente en aspectos técnicos a la Dirección, al CORAC y a los jefes Subregionales, cuando corresponda. No le compete la toma de decisiones, por lo que únicamente podrá emitir recomendaciones de carácter no vinculante, derivadas del análisis, discusión y formulación de planes y estrategias. El artículo 26 del reglamento (Del Comité Científico-Técnico) establece que éste estará conformado por representantes de: los coordinadores de programas o procesos de las Áreas de Conservación, los responsables de las unidades territoriales, Asesores legales y administradores de ASP, a criterio del Director. Será presidido por el Director(a) del Área de Conservación. Este Comité tendrá carácter exclusivamente técnico y será el máximo órgano asesor para analizar, discutir y formular planes y estrategias que serán ejecutados en las Áreas de Conservación.

Su conformación podrá ser ampliada a criterio del Director, incorporando funcionarios o personas externas al AC para la discusión de asuntos específicos. Este constituye otro espacio de participación a nivel técnico. De esta manera es posible utilizar los Comités Técnicos como instancia de participación ciudadana en la gestión de la biodiversidad, en este supuesto específico mediante la incorporación de especialistas en diversas temáticas de interés para la administración del AC.

Los Comisionados de las Áreas de Conservación

Con respecto a los denominados comisionados, se crean estos puestos como un cargo ad honorem, desempeñado por personas de reconocido prestigio y con trayectoria en el campo de los recursos naturales, además de tener solvencia moral e interés manifiesto.

Tendrá entre sus funciones velar por el buen desempeño del Área, solicitar y sugerir medidas correctivas para cumplir con sus objetivos, especialmente en lo referente a las áreas silvestre protegidas, así como apoyar en la consecución de recursos. Son nombrados por el Consejo, por recomendación de los Consejos regionales (art.34 de la Ley de Biodiversidad). El reglamento respectivo permite la existencia de comisionados nacionales e internacionales.

El reglamento a la Ley de Biodiversidad, dispone que cada AC contará al menos con un Comisionado nacional y de ser considerado necesario con un Comisionado internacional, a criterio del Comité Científico-Técnico. En algunas AC como OSA²³ el Comisionado ha desempeñado una función importante y en todo caso se convierte en un canal más para lograr la participación ciudadana

El Director Ejecutivo del SINAC y la Secretaría Ejecutiva²⁴

El Director ejecutivo del SINAC es, además del Ministro (que lo preside), el único que tiene una función específica dentro del CONAC, pues se indica que es el Secretario Ejecutivo. Es de suma importancia aquí indicar que, contrario a lo que ha sucedido en la práctica, el Director no tiene funciones de jerarquía siendo su función principal la de hacer cumplir los acuerdos del CONAC, como lo indica expresamente el artículo 26 de la LB: “ El Director Ejecutivo del Sistema, será el responsable de ejecutar las directrices y decisiones del Consejo Nacional de Áreas de Conservación y actuará bajo su supervisión...” La ley pone, además, bajo su responsabilidad el mantener informado al CONAC sobre el cumplimiento de las leyes bajo su competencia, y supervisar y dar seguimiento a las mismas, así como representar al SINAC en la CONAGEBIO.

²³ Roldán, Chacón, Carmen, *La participación ciudadana en la conservación de la biodiversidad: Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica*, Revista Bioscenosis, Vol 24 (1-2), 2011, UNED, San José.

²⁴ Respecto a la competencia del Director del SINAC, la Sala Primera de la Corte (sentencia de las nueve horas del 21 de diciembre del 2006) ha indicado “ Entonces, basta hacer una lectura de las potestades dadas al Consejo para reconocer que lo que se había recargado en el Director General, hoy día le compete al Consejo Nacional, de tal forma que la Ley de Biodiversidad lo que hizo fue eliminar ciertas potestades de aquel, sometiéndolo a un órgano superior y trabajando en función de este en cuanto a los acuerdos que allí se tomen. Tanto así, que la ley le otorga al Consejo la potestad de emitir directrices y al Director la obligación de velar porque estas se

Le corresponde al Director ejecutivo del SINAC ostentar la representación extrajudicial y contractual del SINAC: (firma de contratos, vehículos, contratación de obras determinadas, acciones de personal pero sobre todo dentro de lo indicado arriba sobre el ámbito de acción de la personalidad jurídica instrumental del SINAC, lo referente a la ejecución presupuestaria)²⁵.

En síntesis, el Director Ejecutivo del SINAC no tendría funciones de jerarca institucional, pero sí de superior jerárquico del personal de la unidad técnica del SINAC²⁶. Está subordinado al CONAC, en cuyo seno encuentra sus principales funciones no decisorias, sino de supervisión y seguimiento.

Sin embargo, se supedita su nombramiento al Ministro por lo que para efectos disciplinarios y de remoción ésta sería una competencia que no tendría el CONAC, pero si podría recomendarlo.

No obstante, en atención de un Informe de la Contraloría el artículo 17 del reglamento fue reformado expresamente por medio del Decreto No. 34781-MINAE publicado en La Gaceta del 15 de octubre del 2008, el cual establece que el Director Ejecutivo será el superior inmediato del personal de la Secretaría y de los Directores de las Áreas de Conservación.

cumplan. Bien se puede afirmar que la Ley de Biodiversidad deja sin efecto la figura del Director General (se refiere a la figura del anterior reglamento interno del MINAE) y crea la del Director Ejecutivo. Esta normativa es muy específica en determinar las funciones que le atribuye a cada órgano que conforma el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. No cabe ninguna duda que la coordinación y el planteamiento de políticas en el tema, está dado al Consejo, quien es el encargado de emitir la directriz sobre la entrega y empleo de guías y placas plásticas para el transporte de maderas.” En sentido similar, la Sala Constitucional por voto 11155-2007 anuló el plan de manejo del Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo por no haber sido aprobado por el CONAC y el CORAC, argumentando la violación al principio constitucional de “interdicción de la arbitrariedad”.

²⁵ El artículo 19 del RLB indica que le corresponderá al Director Ejecutivo ejercer la representación legal del SINAC para la ejecución presupuestaria y gestión administrativa dentro de los límites que a sus atribuciones y facultades le confiera el CONAC.

²⁶ Informe de Fiscalización DGAA-PGAA-7-2008 del 30 de mayo del 2008 de la Contraloría General de la República, indica que el Director del SINAC debe considerarse superior jerárquico de los Directores de Áreas y ordena reformar el artículo 17 del reglamento a la Ley. El Oficio DM-087-2008 del Ministro de Ambiente y Energía sostiene la misma posición respecto a la jerarquía del Director del SINAC.

El personal de la Secretaría Ejecutiva y los Directores de las Áreas rendirán cuentas al Director Ejecutivo cuando lo estime conveniente.

Finalmente, el artículo 15 del RLB fija las funciones fundamentales y generales del personal de la Secretaría Ejecutiva del SINAC.

Debe indicarse que no existe en la Secretaría Ejecutiva un departamento, unidad o Programa de Participación Local Comunitaria a pesar de su existencia se encuentra prevista en el Plan Estratégico 2010-2015 del SINAC.

Los Consejos Locales

El artículo 29 dispone que en aquellas Áreas de Conservación donde por su complejidad sea necesario podrán crearse Consejos Locales. El RLB regula la creación y funcionamiento de estos Consejos en los arts. 49 y ss.

De conformidad con el Artículo 49 en las Áreas de Conservación donde se demuestre complejidad técnica y administrativa, podrán crearse, por acuerdo del Consejo Regional del Área de Conservación, Consejos Locales, **cuya constitución se definirá en el respectivo acuerdo de creación.** El CORAC podrá solicitar una recomendación técnica al Comité Científico Técnico respectivo, sobre la complejidad técnica y administrativa que fundamente la creación de uno o más Consejos Locales-COLAC- en cada AC.

El artículo 50 prevé sus funciones y competencia territorial al indicar que las funciones y el ámbito territorial del COLAC, se establecerá en el acuerdo de creación respectivo, pero siempre estará supeditada su gestión a la estrategia de desarrollo y administración que defina el CORAC correspondiente. Dichos Consejos Locales responden al Consejo Regional de Área de Conservación respectiva en lo que a sus funciones y gestión compete, por tanto, será éste quien defina sus pautas de actuación y reglamentación. Los Consejos se organizarán al amparo de la Ley de Biodiversidad y en concordancia con las normas que regulan el funcionamiento de los órganos colegiados de la Ley General de la Administración Pública (N° 6227), en lo que sea compatible con el acuerdo de creación de dichos Consejos.

Finalmente, el artículo 51 indica que la **estructura organizativa de los Consejos Locales** será definida en el acuerdo de creación emitido por el CORAC respectivo, para lo que podrá considerar los criterios

de complejidad técnica y administrativa que justifican su creación. Cada Consejo local de las Áreas de Conservación establecerá su propio Reglamento, el cual será sometido, ante el Consejo Regional de las Áreas de Conservación respectivo, para la aprobación final Su conformación se debe definir en el propio acuerdo de creación, por lo cual no es necesario convocar a Asamblea. En el acuerdo del CORAC deben preverse sus aspectos operativos, incluye su ámbito de competencia y objetivos. La determinación de la creación de un Consejo Local es estrictamente de conveniencia: los motivos pueden ser variados (problemas para el control de acciones ilegales, etc.), así como el área geográfica que cubren (un área silvestre protegida, una subregión, etc.). El acuerdo del CORAC puede determinar condiciones particulares del Consejo (temas específicos a tratar). Sus atribuciones y competencias serán, en principio, similares a las del CORAC excepto en temas que la LB ha reservado a estos (ternas, aprobación de presupuestos, aprobación de concesiones no esenciales, etc.).

Se reportan un total de 49 Consejos locales creados, en con respecto a una ASP en particular (9), para abordar alguna problemática ambiental regional puntual (8) o como estructuras de corredores biológicos (32). Debido a lo anterior se ha calificado a los Consejos como una de las instancias de participación que han resultado débiles en el contexto previsto por la LB.²⁷

Por su parte, el decreto No 33106-MINAE publicado en La Gaceta del 30 de mayo del 2006, crea el Programa Nacional de Corredores Biológicos, el cual se implementará a través del SINAC (art 1). El Programa Nacional de Corredores Biológicos-Costa Rica: una estrategia nacional para la conservación de la biodiversidad, tendrá por objetivo general la promoción de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad de Costa Rica, desde una perspectiva ecosistémica para el beneficio de la sociedad. Como objetivos específicos tendrá el fortalecimiento de las áreas protegidas y sus conectividades, el desarrollo institucional del Programa Nacional de Corredores Biológicos y la articulación del mismo con otros sectores que operan en el ámbito nacional (art 2). Los Lineamientos para la Oficialización de Corredores Biológicos se encuentran publicados en La

²⁷ CUDECA, *Informe Final sobre Conservación Participativa de la Biodiversidad*, Proyecto MAPCOBIO, San José, Marzo del 2014.

Gaceta del 15 de abril del 2009 y su reforma, aprobados como resolución del CONAC(se encuentran oficializados aproximadamente unos 37).

El Programa contará con la siguiente estructura (artículo 3):

e) Los Consejos Locales de Corredores Biológicos.

Respecto a estos último se indica que (artículo 4)

“ f) Los Consejos Locales de Corredores Biológicos. Serán coaliciones que podrán estar integradas por Organizaciones No Gubernamentales interesadas, representantes de los pobladores, del sector productivo, del sector institucional gubernamental y de las municipalidades, cuya finalidad será el establecimiento y consolidación de Corredores Biológicos locales.”

III. EN PARTICULAR SOBRE EL DENOMINADO CO-MANEJO

Un tema relacionado con el mecanismo de participación pública aquí analizado, lo constituye el denominado “co-manejo”. Escapa a los alcances de este artículo un desarrollo exhaustivo del marco legal del mismo pero es imprescindible realizar algunas precisiones dada su importancia a la luz de los principios y mecanismos de participación ciudadana.

El SINAC elaboró en el 2006 políticas de co-manejo o manejo compartido desde el 2005 las cuales nunca fueron oficializadas mediante resolución o decreto. El objetivo de la política consiste en “establecer los lineamientos generales para los procesos de manejo compartido de ASP como una alternativa que lleve a la mejor gestión de las mismas, asegurando la conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad, y contribuyendo al desarrollo local y mejorando la calidad de vida de las comunidades vinculadas a las ASP” . Entre sus objetivos específicos se cuentan: promover la gestión sostenible de las ASP y el desarrollo local desde una visión integradora y plural; promover una distribución justa y equitativa de los beneficios provenientes de la conservación in situ y ex situ; contribuir al bienestar de las comunidades vinculadas con las ASP y con el desarrollo de las capacidades locales para la gestión de las ASP.

Sin embargo, se han encontrado algunos obstáculos legales para su implementación debido a la falta de un marco legal apropiado.

Por su importancia se transcribe a continuación las principales conclusiones de la Contraloría con respecto al Co-Manejo en el Parque Nacional Marino-Ballena (Informe No. DFOE-AM-38/2005 sobre el estudio efectuado acerca del “co-manejo” del Parque Nacional Marino Ballena.)

“Luego de realizado el presente estudio esta Contraloría General concluye que si bien es cierto el co-manejo es una herramienta que permite compartir responsabilidades, competencias y autoridad en la administración de los recursos protegidos, compartir beneficios ,este instrumento no se puede aplicar en Costa Rica por no existir una normativa expresa que así lo autorice.

Es así como, según nuestro ordenamiento jurídico, la administración de las áreas silvestres protegidas corresponde en exclusiva al Estado, a través del MINAE, siendo que actividades como la definición y el seguimiento de estrategias, planes y presupuestos de las Áreas de Conservación son consideradas atribuciones de carácter esencial del MINAE y por lo tanto no se pueden delegar.

Aún así, también está claro en la normativa vigente, que en nuestro medio si se permite la participación ciudadana en la gestión ambiental del Estado, allí se reconoce la necesidad y obligación de que eso suceda, pero no a tal punto que admita que la sociedad civil asuma funciones que le corresponden únicamente al Estado. Ciertamente, tanto la Ley Orgánica del Ambiente como la Ley de Biodiversidad son claras en definir la forma en que se llevará a cabo esa participación y es justamente a través de consejos y comités conformados tanto por representantes del sector gubernamental, incluido el MINAE, como por representantes de la sociedad civil convocados públicamente. A través de esos consejos o comités los ciudadanos pueden de manera responsable y dirigida, informarse, opinar y recomendar al MINAE acerca de posibles acciones a realizar por esa entidad, que afecten de una u otra forma su comunidad.

Respecto del Parque Nacional Marino Ballena, se concluye que no es posible que continúe operando el “co-manejo” MINAE-ASOPARQUE y que esa asociación siga asumiendo de facto y con la tolerancia del MINAE en esa área protegida la realización de diversas actividades no ajustadas a derecho, como son: ser el único interlocutor comunidad-MINAE; el cobro de una “cuota voluntaria” dentro de los terrenos del PNMB, con una aguja impidiendo el paso y portando distintivos del

MINAE; la construcción y administración en el PNMB de infraestructura para brindar algunos servicios no esenciales al visitante, así como que asuma funciones de control y protección dentro del PNMB, sin contar con los instrumentos jurídicos que sustenten y regulen su relación con el Ministerio.”

En sentido similar el Informe de la Contraloría sobre el Co-Manejo en el Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (FOE-PGA-216 Del 20 de junio del 2007), determinó con relación a la suscripción de un acuerdo de co-manejo entre el Comité Asesor del Refugio ” en el que se conformó un “Comité de Co-manejo” integrado por representantes de varias organizaciones comunales y el encargado del ACLAC en la zona, fungiendo como coordinador general:

“De lo expuesto se tiene entonces, que mediante el “Acuerdo de Co-manejo” el Ministerio de Ambiente y Energía delega funciones sustantivas que le son exclusivas, siendo que de conformidad con lo que establece la Ley General de la Administración Pública, las potestades de imperio y su ejercicio y los deberes públicos y su cumplimiento, son irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles, por lo tanto no es legalmente posible que por vía de convenio, acuerdo o contrato administrativo se pretenda “compartir la autoridad” ni las gestiones de administración sobre las áreas silvestres protegidas.

En razón de ello, a criterio de esta Contraloría General de la República, el acuerdo presenta vicios de nulidad que impiden su ejecución, resultando por tanto inválido e inaplicable de conformidad con lo que establecen los siguientes artículos de la Ley General de la Administración Pública”

Con respecto al caso de Cahuita y en particular sobre el tema del cobro de la cuota voluntaria se cuenta con un informe de control interno el cual es además referido en el Informe de la Contraloría No ICI-01-2014 del 12 de marzo del 2014.

De manera consistente el Informe DFOE-AE-IF-02-2015 12 de enero del 2015, indica lo siguiente con respecto al Parque Nacional Cahuita:²⁸

²⁸ Con respecto al caso de Cahuita y en particular sobre el tema del cobro de la cuota voluntaria se cuenta con un informe de control interno el cual es además referido en el Informe de la Contraloría No ICI-01-2014 del 12 de marzo del 2014.

“No obstante, del contenido de este Decreto Ejecutivo se concluye que sus normas no legitiman ni autorizan a dicha organización²⁹, 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.

.....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.

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 ecoturismo³⁰; 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.

Además, el artículo 39 de cita estable que las concesiones y contratos serán otorgadas a personas jurídicas sin fines de lucro, con capacidad

²⁹ 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.

³⁰ 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.

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.

.....

“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.

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.”

Este informe en lo relacionado con este aspecto en particular ha sido recurrido por el SINAC mediante -revocatoria y apelación- Oficio SINAC-DE-151 del 29 de enero del 2015.

Debe mencionarse que por medio del Acuerdo Presidencial del 14 de noviembre del 2014 (publicado en La Gaceta del 3 de febrero del

2015) se instruye al Consejo Nacional de Áreas de Conservación para que, en un plazo de hasta seis meses, en conjunto con los representantes de las organizaciones de la comunidad de Cahuita vinculadas al co-manejo, **es establezcan las condiciones técnicas y legales necesarias para que el modelo de gobernanza de comanejo del Parque Nacional Cahuita continúe operando, incluyendo las condiciones necesarias, los procedimientos, la adecuada representatividad de las organizaciones locales, la normativa y mecanismos de control para asegurar el modelo de gobernanza de comanejo, como una forma de gestión y gobernanza de un área silvestre protegida.** Aunque el Acuerdo no modifica el marco legal e institucional que la CGR indica como carencia, resulta de relevancia desde el punto de vista político al respaldar este proceso y modalidad de gobernanza.

CONCLUSIONES

1. Existe un sólido fundamento constitucional, legal y jurisprudencial para promover la participación ciudadana. La misma se encuentra respaldada por disposiciones constitucionales generales y por aquellas específicas respecto al derecho a un ambiente sano. Inclusive la participación ciudadana ha sido conceptualizada por la Sala Constitucional como uno de los principios del derecho ambiental consagrados en la Carta Magna.
2. La estructura orgánica del SINAC especialmente la establecida por la Ley de Biodiversidad y su reglamento contemplan la participación ciudadana especialmente mediante la integración y competencias de los CORAC, por medio de la constitución de los COLAC (estos últimos además reconocidos como la instancia de participación en el caso de los Corredores Biológicos) y mediante la integración de los Consejos Regionales en el CONAC. Otros mecanismos o estructuras pueden identificarse en el Comité Técnico-Científico y los Comisionados. La propia LB caracteriza al Sistema como participativo y considera a la participación ampliamente en los objetivos de la legislación. Simultáneamente, especialmente para la gestión de ASP o de cuencas (donde interviene el Ministerio de Ambiente), se han creado diversos esquemas que integran a la sociedad civil (y a instituciones estatales), tales como Consejos, Comités, Comisiones o instrumentos similares. Su composición y atribuciones son variadas, pero ciertamente han sido diseñados como espacios de participación ciudadana.

3. Adicionalmente, existe normativa que prevé la participación de la sociedad civil en áreas tales como: la creación de las ASP y su gestión; el voluntariado y el control (por medio de los COVIRENAS especialmente); el reconocimiento de prácticas comunitarias y tradicionales; los permisos de uso, concesiones de servicios no esenciales y los convenios específicos u otros instrumentos similares (reconocidos por ejemplo en la LCVS y en el Programa Hídrico del SINAC, entre otros), entre otros. En el caso del Co-manejo si bien es cierto la normativa (como ha identificado especialmente la CGR) no permite que todas las acciones que se asocian con esta forma de gobernanza se desarrollen, si es posible bajo algunas de las disposiciones legales existentes, aunque de manera limitada, dar cabida a una participación profunda de la sociedad civil en la gestión de las ASP.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrera Medaglia, Jorge et al *Trabajando leyes de biodiversidad visionarias: Ley de Biodiversidad de Costa Rica de 1998. La Mejor Política para Implementar la Convención de Naciones Unidas Sobre Biodiversidad*, World Future Council y Centro de Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible (CISDL), Noviembre del 2011, San José.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 25º período de sesiones, 2014 *Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, John H. Knox
- Orellana Marcos, Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un instrumento regional sobre derechos de acceso, en *Informe Ambiental Anual 2014, Di Pangrancio, Ana et al* (editores, FARN, Buenos Aires, 2014).
- Roldán, Chacón, Carmen, *La participación ciudadana en la conservación de la biodiversidad: Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica*, Revista Bioscenesis, Vol 24 (1-2), 2011, UNED, San José.

PROFESOR JORGE CABRERA MEDAGLIA: Marco legal e institucional en materia de participación ciudadana aplicable a la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica

Sol, Ricardo (ed) *Informe Situación del acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia en asuntos ambientales en Costa Rica, Fundapem, San José, 2005* y *La participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos naturales y el ambiente. Evaluación de la aplicación del Principio 10 en Centroamérica* (Capítulo de Costa Rica), San José, 2010.