



INFORME No. DFOE-PGAA-IF-3-2010
26 de febrero, 2010

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES, AMBIENTALES Y
AGROPECUARIOS

**INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA NACIONAL
DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (SINAC) Y DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE,
ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES (MINAET), EN RELACIÓN CON EL PARQUE
NACIONAL MARINO LAS BAULAS (PNMB)**

2010

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.	1
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.	1
1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO.	1
1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.	1
1.4. ANTECEDENTES DEL PARQUE NACIONAL MARINO LAS BAULAS (PNMB).	2
1.5. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.	4
2. RESULTADOS.	4
2.1. DEBILIDADES RELACIONADAS CON LA DELIMITACIÓN DEL PARQUE.	4
2.2. SOBRE EL PROCESO DE EXPROPIACIÓN DE LOS TERRENOS UBICADOS EN EL PARQUE NACIONAL MARINO LAS BAULAS.	6
2.1.1. Expropiación de terrenos que pueden constituir Patrimonio Natural del Estado.	7
2.1.2. Ausencia de procedimientos internos a nivel del SINAC para abordar el proceso de expropiación.	14
2.1.3. Ausencia de una estrategia para la expropiación de los terrenos que conforman el PNMB.	17
2.1.4. Deficiencias en los planos catastrados que respaldan el proceso expropiatorio de los terrenos que conforman el PNMB.	18
2.1.5. Inacción del SINAC ante variaciones en los precios asignados a los terrenos del PNMB.	20
2.1.6. Debilidades en la administración de los expedientes de expropiación por parte del SINAC.	22
2.3. DEBILIDADES TÉCNICAS EN LOS AVALÚOS ADMINISTRATIVOS ELABORADOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTACIÓN (DGT) DEL MINISTERIO DE HACIENDA.	24
2.3.1. Variaciones significativas en los valores asignados por la ATP a terrenos que se encuentran dentro de los límites del PNMB.	25
2.3.2. Elementos importantes no considerados dentro de los avalúos administrativos efectuados por la ATP.	29
2.3.3. Consideraciones relacionadas con el avalúo No. AA-72-2008.	32
2.4. TERRENOS MUNICIPALES DENTRO DEL PNMB.	34
2.5. CONVENIO ENTRE EL ENTONCES MIRENEM Y UNA SOCIEDAD PRIVADA PARA EL DESARROLLO DE UN COMPLEJO TURÍSTICO COLINDANTE CON EL PNMB.	36
2.6. DEBILIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DEL PNMB.	38
3. CONCLUSIONES.	44
4. DISPOSICIONES.	45
4.1. DISPOSICIONES AL MINISTRO DEL AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES.	45
4.2. DISPOSICIONES A LA DIRECTORA EJECUTIVA DEL SINAC.	48
4.3. DISPOSICIONES AL DIRECTOR GENERAL DE TRIBUTACIÓN.	49
ANEXOS	51

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (SINAC) Y DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES (MINAET), EN RELACIÓN CON EL PARQUE NACIONAL MARINO LAS BAULAS (PNMB)

*El estudio tuvo como fin evaluar la gestión del SINAC y del MINAET en la administración y protección de los recursos naturales ubicados en el Parque Nacional Marino Las Baulas (PNMB), de acuerdo con la normativa legal y técnica aplicable. El tema es de gran importancia debido a la trascendencia de los objetivos de creación de dicho Parque, que procuran la protección de los sitios de anidación más importantes de la tortuga Baula (*Dermochelys coriacea*) en el Océano Pacífico Oriental, conformados por las playas Ventanas, Grande y Langosta en la Bahía Tamarindo de la Provincia de Guanacaste.*

Como resultado del estudio se determinaron debilidades en la delimitación del Parque, debido a problemas con la ubicación de los mojones y a que existen sectores de éste que no están bien definidos geográficamente en su ley de creación. Asimismo, se detectaron inconsistencias en relación con el proceso de expropiación de los terrenos, los cuales podrían constituir parte del Patrimonio Natural de Estado (PNE), ya que algunas de las fincas madres que generaron las segregaciones de esos terrenos, fueron tituladas por el entonces ITCO en sede administrativa, cuando en realidad la normativa exigía un proceso de información posesoria en sede judicial, y en donde se presentan debilidades sustanciales tales como: ausencia de procedimientos internos y de una estrategia específica para llevar a cabo las expropiaciones, deficiencias en los planos catastrados, y problemas con la identificación, foliado y contenido de los expedientes respectivos. Por otra parte, se determinaron también debilidades de tipo técnico en los avalúos administrativos, presentándose diferencias de hasta un 500% en los precios de avalúos realizados a un mismo terreno o terrenos con condiciones similares entre dos períodos relativamente cortos, así como diferencias considerables entre el avalúo administrativo y el judicial, por ejemplo, un terreno con un avalúo administrativo de ₡ 20, 6 millones, fue valorado en sede judicial, once meses después, en ₡ 1.264, 2 millones, o sea el incremento en ese periodo fue de un 6037%, dicho de otra forma, el metro cuadrado pasó de 7.200 colones a 442.000 colones, aproximadamente; ello, sin que se presentara ninguna reacción del SINAC ante tal situación. Se logró constatar además la existencia de algunos terrenos dentro del PNMB que pertenecían a la Municipalidad de Santa Cruz o que siguen estando bajo la esfera de ese municipio, que aún no han sido traspasados a la Administración del Parque. Finalmente, se determinaron varias debilidades en lo que respecta a la administración y manejo del Parque, entre otras, la falta de un reglamento de uso público, la omisión de controles de acceso y cobro de entrada al Parque, la presencia de animales domésticos y especies exóticas, la ausencia de vigilancia marítima y regulación de pesca, y el desmejoramiento en los ecosistemas boscosos del Parque.

Para corregir las deficiencias apuntadas se está disponiendo al MINAET y al SINAC, entre otras, el valorar la situación de las fincas que fueron tituladas por el entonces ITCO, a fin de decidir la procedencia o no de interponer las demandas que en derecho correspondan, y la eventual recuperación de los terrenos del PNMB; la correcta delimitación de ese Parque; el traspaso al MINAET de los terrenos municipales ubicados dentro del Parque; el reforzamiento del personal y los recursos que se destinan para la vigilancia y protección del Parque; así como valorar la solicitud de nuevos avalúos administrativos a la Dirección General de Tributación, órgano al cual se está disponiendo a su vez, una revisión de las directrices para la elaboración de los avalúos, la incorporación en tales directrices de criterios para establecer el correcto uso de las variables de hidrología y uso del suelo en las valoraciones, y el establecimiento de niveles de supervisión sobre el trabajo que realizan los peritos valuadores.

INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (SINAC) Y DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES (MINAET), EN RELACIÓN CON EL PARQUE NACIONAL MARINO LAS BAULAS (PNMB)

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.

El estudio se llevó a cabo en cumplimiento del Plan Anual Operativo para el año 2009 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de esta Contraloría General.

1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO.

El objetivo del estudio consistió en evaluar la efectividad de la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), en relación con la administración y protección de los recursos naturales ubicados del Parque Nacional Marino Las Baulas (PNMB), de acuerdo con la normativa legal y técnica aplicable sobre este caso en particular.

1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.

El estudio se enfocó en la evaluación de la gestión del SINAC y del MINAET en relación con la administración del PNMB, así como de los procesos de expropiación de los terrenos ubicados dentro de los límites de ese Parque. El período evaluado fue el comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2008, el cual fue ampliado en los casos en que se consideró necesario.

En la ejecución del trabajo se aplicó la metodología establecida por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa para el desarrollo de las auditorías, así como las técnicas y prácticas de la profesión y lo establecido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

Adicionalmente, es importante indicar que, como parte de la cobertura de fiscalización que ha tenido esta Contraloría General sobre el tema del PNMB, el 10 de diciembre de 2009, este órgano contralor emitió el informe No. DFOE-SM-IF-107-2009, relacionado con el otorgamiento de permisos de construcción en la zona de amortiguamiento de 500 metros del PNMB, mediante el cual se informó a la Municipalidad de Santa Cruz acerca de la gran cantidad de construcciones que a lo largo de más de diecisiete años ese municipio ha autorizado, sin contar muchas de ellas con los respectivos estudios de viabilidad ambiental; y en el que se le dispone diseñar un plan de acciones para cumplir en todos sus extremos lo ordenado por la Sala Constitucional en el voto 18529-2008, en procura de anular aquellos permisos de construcción que fueron otorgados en tales condiciones.

1.4. ANTECEDENTES DEL PARQUE NACIONAL MARINO LAS BAULAS (PNMB).

El Parque Nacional Marino las Baulas (PNMB) se ubica en los distritos de Cabo Velas y Tamarindo del Cantón de Santa Cruz, Provincia de Guanacaste, y forma parte del Área de Conservación Tempisque del SINAC. Fue creado mediante el Decreto Ejecutivo No. 20518-MIRENEM del 5 de junio de 1991¹, y posteriormente confirmado por la Ley de Creación del PNMB, Ley No. 7524².

Esta área protegida cuenta con un total de 773 hectáreas de tierra y 17.136 hectáreas de área marina, que comprende un complejo formado por las Playas Grande, Langosta y Ventanas en la Bahía Tamarindo; complejo que, según el criterio de expertos, resguarda el sitio de anidación más importante para la tortuga Baula (denominada científicamente como *Dermochelys coriacea*) en el Océano Pacífico Oriental, y que es considerado el cuarto sitio más relevante a nivel mundial.

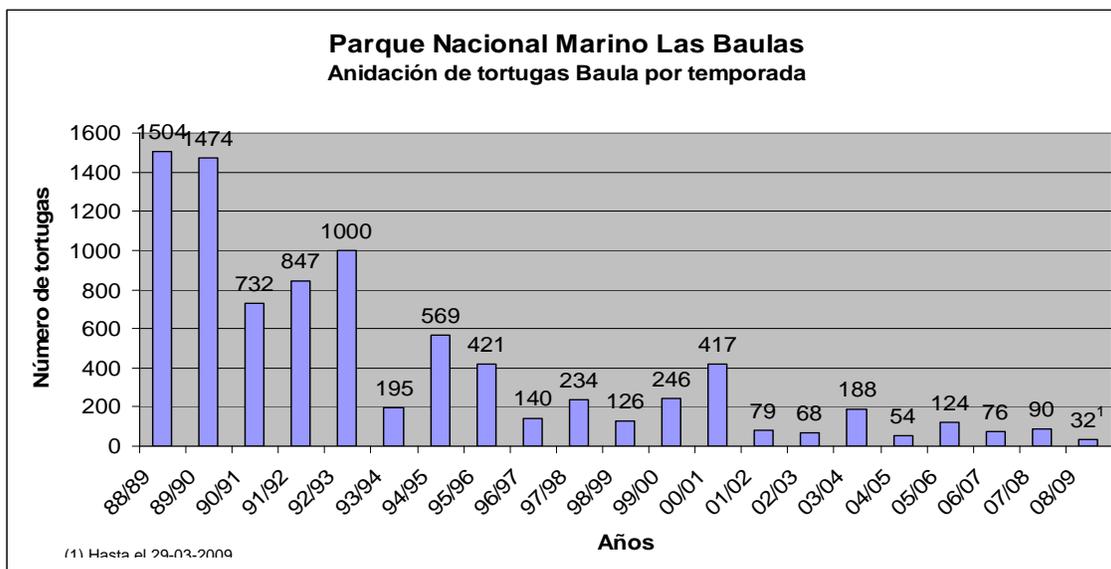
Además, en este Parque Nacional se protegen los humedales conformados por los esteros Tamarindo (declarado Sitio Ramsar³ en 1993), San Francisco y Ventanas, y sus manglares asociados, los cuales cumplen importantes funciones ambientales para la región, como son la filtración del agua, el mantenimiento del acuífero costero, protección contra tormentas, la estabilización de las costas, el control de la erosión y la retención de carbono, nutrientes y sedimentos, haciendo que a su vez sean hábitat y refugio de una gran cantidad de especies de aves migratorias y otras especies de animales en vías de extinción, tal como el caimán (*Caiman crocodrilus*), el cocodrilo (*Cocodrilus acutus*) y los monos congos (*Alouata palliata*). Asimismo, en dicho Parque se protegen reductos de bosque tropical seco, los cuales albergan otras especies en peligro de extinción, como la lora copete amarillo (*Amazona auropalliata*), el perico frentinaranjado (*Aratinga canicularis*) y el león breñero (*Herpailurus yagouaroundi*), entre otras especies de importancia. En su área marina, el Parque resguarda bancos de peces y crustáceos de gran importancia pesquera para toda la región.

Específicamente en lo que atañe a la Tortuga Baula, la temporada de anidación tiene lugar en el período comprendido entre los meses de octubre a marzo, con un mayor índice de anidación en el sector de Playa Grande, seguido por Playa Langosta. Esta especie ha sido catalogada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) como en peligro crítico de extinción, mostrando un patrón decreciente en su anidación en el PNMB, que va de los 1.500 individuos aproximadamente para los años 1988-1989, a solo 32 para la temporada 2008-2009. En el siguiente cuadro se aprecia dicha tendencia.

¹ Publicado en La Gaceta No. 129 del 9 de julio de 1991.

² Publicada en La Gaceta No. 154 del 16 de agosto de 1995.

³ Convención de humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, conocida en forma abreviada como Convenio de Ramsar, fue firmada en la ciudad de Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971 y entró en vigencia en 1975. Su principal objetivo es "la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo".



Fuente: PNMB. Proyectos de conservación e investigación Playa Grande y Playa Langosta.

En un documento dirigido por el administrador del Parque a la Procuraduría General de la República⁴, se indica que no existe una causa única que explique la disminución del número de hembras que llegan a anidar en el PNMB, siendo al parecer una combinación de factores, entre los que se encuentran la pesca incidental de tortugas, el saqueo de los huevos y, principalmente, el desarrollo turístico en las playas de anidación, donde el mal uso de las luces, la eliminación de la vegetación, la invasión de especies exóticas, la erosión y el deterioro de las playas en general, alteran el comportamiento de las hembras y los neonatos.

Se señala además en el citado documento, que algunas de estas situaciones se han revertido luego de la creación del Parque en los años 90, tal como el saqueo de los huevos que pasó de un 90% antes de esos años, a un mínimo del 0% al 2% en la actualidad, así como una mayor presencia de guarda parques, guías locales, investigadores y voluntarios en las temporadas de anidación, que ayudan a controlar las amenazas de la actividad humana. Asimismo, que la utilización de viveros de playa donde se trasladan los nidos de tortuga Baula situados en zonas vulnerables, ha incrementado el número de neonatos que engrosan la población. Como referencia, se alude a la experiencia de lo ocurrido en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Sandy Point, situado en St. Croix, Islas Vírgenes, donde un programa continuo de protección de nidos y de hembras ejecutado durante 20 años, logró un aumento exponencial de la anidación y en la proporción de neonatos, debido a un incremento proporcional de hembras neófitas⁵.

En ese sentido, concluye el documento, que es de esperar un aumento poblacional de tortugas Baulas en los años venideros, en el tanto se continúe con las actividades de conservación que se han llevado a cabo durante los últimos años en el PNMB, situación que el país esperaría de parte de las autoridades del MINAET, en procura de consolidar acciones integrales para el desarrollo de este importante Parque Nacional.

⁴ Oficio No. ACT-187-06PNMB del 2 de octubre de 2006, suscrito por el biólogo Rodney Piedra, Administrador del PNMB.

⁵ Tortugas hembras que llegan a anidar por primera vez.

1.5 COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.

Los resultados preliminares del estudio fueron comunicados a representantes del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y de la Dirección General de Tributación (DGT), en reunión efectuada el 22 de enero de 2010 en las oficinas de esta Contraloría General. En ese acto se les entregó copia del borrador del informe, para que a más tardar el 29 de enero de 2010, formularan las observaciones que estimaren pertinentes sobre el contenido de dicho documento.

En ese sentido, este órgano contralor recibió oficios del Ministro del MINAET, de la Directora Ejecutiva del SINAC y del Director de Valoraciones Administrativas y Tributarias, de la Dirección General de Tributación⁶, mediante los cuales se realizan algunos comentarios sobre los resultados contenidos en el borrador del informe y sobre los plazos consignados para el cumplimiento de las disposiciones que se giran en el presente documento.

En el caso de las observaciones presentadas por la Dirección de Valoraciones Administrativas y Tributarias de la Dirección General de Tributación, una vez analizadas las argumentaciones expuestas, según la suficiencia y razonabilidad de los comentarios de respaldo, y la evidencia considerada por el equipo de fiscalización para fundamentar los resultados del estudio, este órgano fiscalizador considera que las argumentaciones carecen de mérito para modificar los criterios vertidos en el informe en relación con los temas objetados. El detalle del análisis efectuado sobre tales observaciones se presenta en el anexo No. 8 de este documento.

Respecto de las observaciones hechas por el Ministro del MINAET y la Directora Ejecutiva del SINAC, relacionadas principalmente con la forma y el plazo de cumplimiento de las disposiciones del informe, una vez analizadas las razones expuestas y la complejidad de las acciones dispuestas en este documento, este órgano contralor procede a realizar los ajustes pertinentes, según se puede evidenciar en el aparte de disposiciones.

2. RESULTADOS.

2.1. DEBILIDADES RELACIONADAS CON LA DELIMITACIÓN DEL PARQUE.

Según lo definido en el artículo 1 de la citada Ley de Creación del PNMB, No. 7524, los límites de este Parque, de acuerdo con las hojas cartográficas Villarreal y Matapalo, escala 1:50.000 del Instituto Geográfico Nacional, parten de un punto ubicado en las coordenadas N 259.100 y E 332.000, siguiendo por una línea recta hasta alcanzar una línea imaginaria paralela a la costa, distante 125 metros de la pleamar ordinaria "*aguas adentro*"; por esta línea imaginaria, continúa el límite con dirección sureste hasta terminar en el punto de coordenadas N 255.000 y E 335.050. A su vez, indica la norma que el Parque abarca también los esteros Tamarindo, Ventanas y San Francisco y sus manglares; el cerro localizado inmediatamente detrás de playa Ventanas; el cerro El Morro, la isla Capitán y la isla Verde; la zona pública de cincuenta metros, medida desde la pleamar ordinaria, entre punta San Francisco y el estero San Francisco; y las aguas territoriales de la bahía Tamarindo, comprendidas entre punta Conejo y el extremo sur de playa Langosta, hasta la línea de pleamar ordinaria.

⁶ Oficios Nos. DM-091-2010 del 27 de enero de 2010, SINAC-DE-105 del 27 de enero 2010, y VA-025-2010 del 29 de enero de 2010, respectivamente.

En relación con la expresión “*aguas adentro*”, se suscitó la discusión de si dicho Parque Nacional comprendía o no área terrestre, duda que aclaró la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen C-444-2005 del 23 de diciembre de 2005, en el que concluye que el citado artículo 1 debe interpretarse en el sentido de que el trazado de la línea imaginaria discurre por tierra a una distancia de 125 de la pleamar ordinaria, o sea, desaplicando el término “*aguas adentro*”⁷. Lo anterior, por cuanto no es posible trazar una línea imaginaria por el mar teniendo como puntos de referencia las coordenadas que se indican en la Ley No. 7524, ya que su punto de finalización está en tierra; además, porque habría una contradicción con lo que establece el mismo artículo primero, en el sentido de que son parte del Parque las aguas territoriales (12 millas marítimas) desde punta Conejo hasta el extremo sur de playa Langosta, y hasta la línea de pleamar ordinaria; igualmente una contradicción con el artículo segundo, que obliga a la expropiación de la totalidad o de una parte de las fincas comprendidas en la zona delimitada en el artículo primero; y por último, porque no se estaría cumpliendo con el objetivo principal que motivó la creación del Parque, cual es proteger los sitios de anidación de la tortuga Baula, ubicados en tierra en las playas Ventanas, Grande y Langosta, donde se debe ejercer un control sobre el desarrollo urbanístico, sobre todo para evitar la contaminación lumínica.

No obstante, un aspecto relacionado con los límites de este Parque Nacional, mucho más controversial que el aludido término de “*aguas adentro*”, cuyo error de redacción en la citada Ley es más que evidente, es el hecho de que una parte importante de las zonas terrestres que componen dicha área silvestre protegida no están claramente delimitadas. A diferencia del sector que corresponde a 125 metros de la pleamar ordinaria, definido entre las dos coordenadas geográficas que se citan en el artículo primero, otras zonas como el cerro detrás de Playa Ventanas, el cerro El Morro y el sector conocido como Isla Verde, no están claramente definidas en su ubicación y extensión geográfica, situación que causa confusión en relación con los verdaderos límites del Parque. Igualmente, los esteros Ventanas, Tamarindo y San Francisco, junto con sus manglares asociados, que por su naturaleza constituyen de por sí Patrimonio Natural del Estado, deberían estar apropiadamente delimitadas, no solo para establecer con mayor certeza jurídica la extensión del Parque, sino también para evitar que sean dañados o invadidos por los propietarios de fincas que se ubican a su alrededor.

Esta situación, que podríamos catalogar como una omisión propia de la Ley No. 7524, trae como consecuencia que no se cuente con un mapa oficial del Parque que muestre sus verdaderos límites. Ni la Administración del Parque, ni la Dirección Regional del Área de Conservación Tempisque, bajo cuya responsabilidad se encuentra el Parque, ni la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas de la Secretaría Ejecutiva del SINAC, cuentan con un mapa oficial del Parque Nacional Marino Las Baulas, ni siquiera el Instituto Geográfico Nacional, entidad que apoyó el estudio de esta Contraloría General, disponía de la información suficiente para elaborar un mapa con la precisión y el carácter oficial que se requería.

⁷ De acuerdo con lo que establece el Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley 6815 del 27 de setiembre de 1982, este dictamen (que confirma lo que ya había dicho en la Opinión Jurídica OJ-015-2004 del 10 de febrero de 2004), constituye jurisprudencia administrativa y es de acatamiento obligatorio para la Administración Pública.

Es así como los diferentes mapas que fueron suministrados a este órgano contralor, presentan diferencias entre sí en lo que respecta al trazado de los límites del Parque. No obstante, un aspecto importante de resaltar es que las diferencias más notables se presentan sobre todo en la zona que corresponde a los 125 metros a partir de la pleamar ordinaria, específicamente en los sectores de Playa Ventanas y Playa Grande, que es donde menos se esperarían errores de ese tipo en un mapa de este Parque, debido a que es el área que mejor se encuentra delimitada en la referida Ley de Creación del PNMB.

De acuerdo con lo indagado por este órgano contralor, dicha situación se debe principalmente a problemas con la ubicación de los mojones que demarcan la zona pública, provocados por el traslado irregular o la eliminación de éstos.

En relación con lo anterior, es importante indicar que la Sala Constitucional mediante la sentencia No. 949-09 del 23 de enero de 2009, ordenó al Ministro del Ambiente y Energía *“que de inmediato se ocupe de que el órgano competente de ese Ministerio coordine con el Instituto Geográfico Nacional para que se coloquen debidamente los mojones en el Parque Marino Las Baulas, lo que deberá estar finalizado en el plazo de tres meses contado a partir del recibo de esta comunicación.”*; esto por cuanto se tuvo como probado que el Tribunal Ambiental Administrativo ha detectado anomalías en ese Parque Marino, relacionadas con el retiro de mojones. Según se pudo constatar, actualmente el MINAET y el Instituto Geográfico Nacional (IGN) están realizando dicha labor junto con el Programa de Regularización del Catastro y Registro.

Sin embargo, es igualmente importante que el MINAET coordine con dichas instancias la referencia geográfica de las zonas del Parque que no están bien delimitadas en la Ley No. 7524, a efectos de que no existan dudas en cuanto a su extensión, así como la elaboración de un mapa oficial del Parque Marino Las Baulas, una vez aclarados los límites. Dicho mapa constituye un elemento fundamental para determinar fehacientemente, tanto el número, como la extensión y correcta ubicación de los terrenos situados dentro de los límites del Parque, que sean objeto de expropiación conforme a la citada Ley.

2.2. SOBRE EL PROCESO DE EXPROPIACIÓN DE LOS TERRENOS UBICADOS EN EL PARQUE NACIONAL MARINO LAS BAULAS.

Para dar cumplimiento a los fines de conservación del Parque Nacional Marino Las Baulas, el artículo 2 de la Ley 7524 indica que la institución competente, en este caso el MINAET por medio del SINAC, gestionará las expropiaciones de la totalidad o de una parte de las fincas comprendidas en los límites del Parque, y que los terrenos comprendidos en esa delimitación se considerarán parte de ese Parque, hasta que fueren adquiridos por el Estado, mediante compra o expropiación. Además, la citada Ley previó en su artículo 6 que la adquisición de tales terrenos puede ser financiada con fondos provenientes del Presupuesto Nacional y de donaciones públicas o privadas, nacionales o internacionales; incluso, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 20518 que originalmente creaba el Parque en 1991, indica que el Poder Ejecutivo debía incluir en el Presupuesto Ordinario de 1992, fondos para adquirir tierras en este Parque Nacional, pudiéndose utilizar también los bonos provenientes del inciso 2), artículo 32 de la Ley No. 7216 del 19 de diciembre de 1990⁸.

⁸ Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 1991.

Sin embargo, el proceso expropiatorio de dichos terrenos fue iniciado por el MINAET en el año 2005, prácticamente catorce años después de la creación del Parque vía decreto ejecutivo, y diez años con posterioridad a la promulgación de la mencionada Ley No. 7524, la cual, tal como se indicó anteriormente, es explícita en señalar al Estado su obligación de llevar a cabo las referidas expropiaciones. Este retraso ha sido objeto de análisis por parte de la Sala Constitucional en varias ocasiones, dentro de lo cual destaca la sentencia No. 2008-007549 del 30 de abril de 2008, donde se declaró con lugar un recurso de inconstitucionalidad, únicamente en lo que respecta al Ministerio del Ambiente y Energía, por haber demorado casi 10 años en iniciar los procedimientos de expropiación de tales terrenos.

Aparte de la demora de referencia, se determinaron una serie de debilidades e irregularidades relacionadas con dicho proceso expropiatorio, las cuales se comentan a continuación.

2.1.1. Expropiación de terrenos que pueden constituir Patrimonio Natural del Estado.

En el periodo en que se realizó el presente estudio, el SINAC tenía en proceso de expropiación 64 casos de terrenos ubicados dentro de los límites del PNMB, de los cuales 40 se mantenían en la fase administrativa del proceso, pese a que 7 de ellos no contaban con un expediente formado; los 24 restantes se encuentran actualmente en sede judicial.

No obstante que estos 64 lotes se localizan en sectores de Playa Ventanas y Playa Grande, donde el límite del Parque corresponde a 125 metros a partir de la pleamar ordinaria (50 metros de la zona pública y 75 metros adicionales), y a pesar de que la zona marítimo terrestre de 200 metros, compuesta por 50 metros de la zona pública y 150 metros de zona restringida, corresponde a una franja de terreno de dominio público inhalienable e imprescriptible, existe en principio una obligación de llevar a cabo la expropiación de los citados terrenos del PNMB, debido a que, al igual que sucedió en otros sectores costeros de nuestro país, estas propiedades fueron tituladas al amparo del transitorio III de la ya derogada Ley de Urbanización Turística de la Zona Marítimo Terrestre, Ley No. 4558 del 22 de abril de 1970⁹; transitorio que señalaba que *“...aquellas personas que demostraran haber poseído en forma quieta, pública, pacífica y a título de dueños, lotes o fincas en la zona marítimo-terrestre, por más de treinta años, pueden solicitar título de propiedad sobre ello.../ ...aún cuando hubieren poseído tales inmuebles durante parte de ese tiempo como arrendatarios, mediante contratos suscritos con el Estado o sus Instituciones. El procedimiento será el que marca la actual ley de Informaciones Posesorias...”*.

⁹ Derogada por la citada Ley No. 6043 de 2 de marzo de 1977, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre.

Sin embargo, es importante indicar que el citado transitorio III permitió la posibilidad de titular terrenos comprendidos en la zona restringida, únicamente durante 17 meses y 2 días, hasta que fue derogado por el artículo 1° de la Ley No. 4847 del 4 de octubre de 1971¹⁰, y que durante ese período las titulaciones debían hacerse, o al menos iniciarse, siguiendo el procedimiento correcto, ya que para ese entonces estaban vigentes dos leyes de titulación diferentes, denominadas ambas “*Ley de Informaciones Posesorias*”, a saber: la Ley No. 4545 del 20 de marzo de 1970¹¹, cuyo trámite era aplicable en sede administrativa por parte del entonces Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) —actual Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)—, y la Ley 139 de 14 de julio de 1941¹², aplicable en sede judicial, por parte de Jueces Civiles en caso de propiedad privada y por Jueces Civiles de Hacienda en los casos en que se afectara patrimonio público.

En lo que respecta a las competencias asignadas al ITCO por la Ley 4545, en términos generales se circunscriben a la facultad de titular tierras cuando se estuviera en presencia de fincas de dominio privado, con poseedores de bienes raíces en calidad de dueño de fincas rurales, urbanas, agrícolas o ganaderas. Todo ello de acuerdo con los supuestos específicos establecidos en dicha Ley y en uso de sus competencias de carácter administrativo.

Por su parte, la Ley 139 establece en el artículo 16 que “*El conocimiento de las informaciones posesorias y rectificación de títulos inscritos, corresponderá a los Jueces Civiles cualquiera que sea el valor del inmueble. Pero cuando la información o la rectificación afecte al Estado por colindar el inmueble con baldíos nacionales o cualesquiera otras propiedades nacionales o municipales, milla marítima o fluvial reservadas, se tramitará ante el Juez Civil de Hacienda, con citación del Segundo Promotor Fiscal.*”. De esta manera, se tiene que en los casos de afectación de la milla marítima (actual zona marítimo terrestre) la competencia pertenece al Juez Civil de Hacienda.

No obstante lo anterior, es conocido que muchas titulaciones efectuadas en terrenos ubicados en la zona marítimo terrestre del país, fueron realizadas por el entonces ITCO amparándose en la Ley 4545, cuando en realidad dicho ente era una instancia administrativa incompetente para llevar a cabo el trámite de informaciones posesorias sobre bienes de dominio público, expresamente reservados al conocimiento del Juez Civil de Hacienda. En este sentido, los terrenos que limitan con las playas donde hoy se ubica el PNMB, no fueron la excepción, siendo que en su mayoría fueron tituladas erróneamente en sede administrativa por ese Instituto.

En otros casos, a pesar de que la titulación se realizó en sede judicial siguiendo el proceso establecido por la Ley 139 de previa cita, algunos de los terrenos titulados al parecer constituían bosques, por lo que surge la duda de si tales sectores de la zona marítimo terrestre eran susceptibles de titular mediante informaciones posesorias, dado lo establecido en otras leyes específicas que estaban vigentes en ese momento, las cuales tutelaban de forma especial la materia forestal. Ambas situaciones se comentan a continuación.

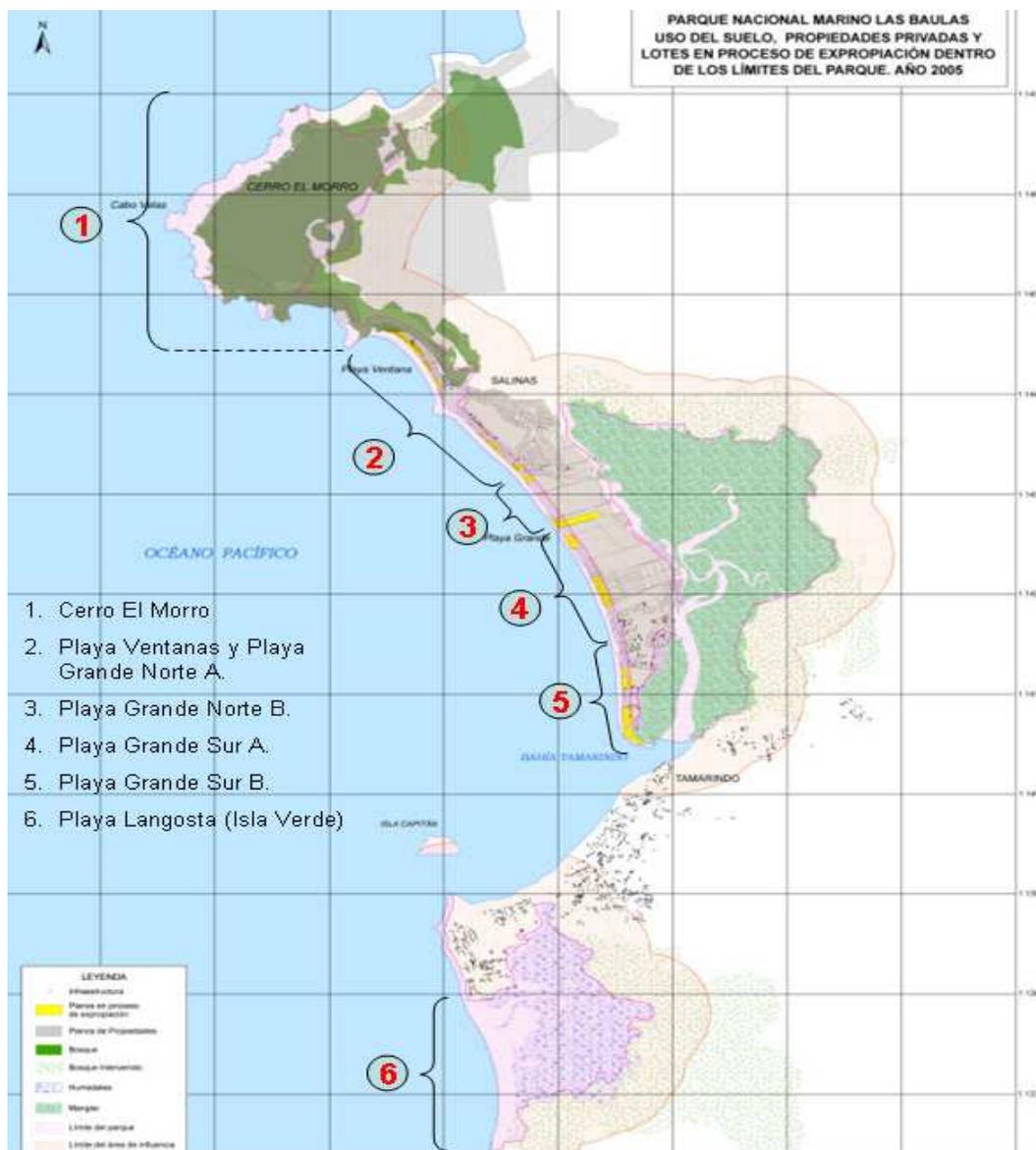
¹⁰ Ley que reforma la Ley de Urbanización de la Zona Marítimo Terrestre (Transitorio III); misma que fue derogada en su totalidad por la Ley 6043 de 2 de marzo de 1977, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre.

¹¹ Derogada por la Ley No. 6237 de 2 de mayo de 1978, Ley que Deroga Ley de Informaciones Posesorias (1970) ITCO.

¹² Vigente en la actualidad.

a. Titulaciones realizadas por medio del ITCO.

De acuerdo con información obtenida por este órgano contralor en el Registro Nacional, el Archivo Nacional y el Instituto de Desarrollo Agrario, entre otros, relacionada con la inscripción de las fincas que actualmente se encuentran en proceso de expropiación en el PNMB, así como de otros terrenos que también forman parte de ese Parque Nacional, se logró determinar que los terrenos costeros que actualmente ocupa dicho Parque —de acuerdo con los límites establecidos en su Ley de creación—, formaban parte de seis fincas madres que fueron inscritas a principios de los años 70, mediante procesos de información posesoria que tuvieron como fin titular la zona marítimo terrestre, dada la vigencia del Transitorio III de la Ley No. 4558 que así lo permitía, según antes se comentó. Dichas fincas madres se ubicaban a lo largo de la costa del PNMB, según se muestra en la siguiente figura.



De estas fincas, las identificadas en la figura anterior con los números 1 y 5, son actualmente objeto de dos juicios ordinarios contra el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y otros, ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda¹³, interpuestos por la Asociación Pro Conservación y Defensa de los Recursos Naturales y Culturales de la Provincia de Guanacaste, con los que se pretende anular los actos administrativos correspondientes a la titulación hecha por el ITCO de tales terrenos, y así reivindicarlos como bienes del patrimonio público.

La No. 1 corresponde a una finca que comprende la zona marítimo terrestre ubicada en el sector denominado “Cerro El Morro”, en el extremo norte del Parque; mientras que la No. 5 es un terreno situado en el extremo sur de Playa Grande, zona denominada como Playa Grande Sur B en la figura anterior¹⁴; en la cual se ubican 4 de las 64 propiedades que actualmente se encuentran en proceso de expropiación.

Por otra parte, este órgano contralor determinó que la titulación de la zona marítimo terrestre comprendida por las fincas madres Nos. 2 y 3, igualmente fue realizada mediante procesos de información posesoria en sede administrativa ante el ITCO, por lo que eventualmente podrían tener los vicios de nulidad que se están alegando en los juicios antes comentados¹⁵. En dichas fincas se ubican 50 de los 64 terrenos que el SINAC se encuentra actualmente expropiando, 46 de ellos en la No. 2 y 4 en la No. 3. No obstante, la cantidad total de fincas que actualmente se ubican sobre la finca madre No. 2 y que deben ser expropiadas es de alrededor de 200, mientras que en la No. 3 son 7.

Al respecto, la Procuraduría General de la República en su dictamen No. C-128-99 del 24 de junio de 1999, fue enfática al indicar que “...el Transitorio III de la Ley 4558 de 1970 fijaba como trámite a seguir para la titulación de inmuebles en la zona marítimo terrestre el de la Ley de Informaciones Posesorias N° 139 del 14 de julio de 1941; no el de las diligencias administrativas ante el otrora ITCO, Ley 4545 del 20 de marzo de 1970 y sus reformas...”, siendo que “...las que se hubieren aprobado por esta entidad estarían viciadas de nulidad absoluta, ya que no siendo ese el procedimiento autorizado, los funcionarios carecían por completo de competencia para ello, según lo tiene también establecido la Corte Plena y el Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo...”.

De ahí que lo procedente es que el Estado valore el inicio de los procesos judiciales correspondientes, tendientes a una eventual anulación de las citadas titulaciones y consecuentemente reivindicar la condición de dichos terrenos como patrimonio del Estado, en principio, sin la necesidad de incurrir en procesos de expropiación. En este sentido, la Procuraduría General de la República, en el dictamen antes citado y haciendo referencia a jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, indicó lo siguiente:

“La acción de nulidad es un medio reaccional contra actos o contratos insusceptibles de producir efectos jurídicos, por infringir disposiciones prohibitivas o adolecer de un vicio grave en sus elementos o formalidades esenciales necesarios para su formación o existencia. Eso ocurre con los que implican una ilegal apropiación del dominio público marítimo-terrestre, pues recaen sobre un objeto que no puede ser materia de relaciones jurídico privadas.”

¹³ En ambos litigios esta Contraloría General figura como coadyuvante de la parte actora.

¹⁴ La finca madre No. 5 corresponde a la finca del partido de Guanacaste No. 26153, plano catastrado No. G-16603-72.

¹⁵ La finca madre No. 2 corresponde a la finca del partido de Guanacaste No. 28181, plano catastrado No. G-7001-71; mientras que la No. 3, a la finca del partido de Guanacaste No. 30408, plano catastrado No. G-1532-71 (Ver anexo No. 1)

En tal caso, la nulidad absoluta que las afecta no se convalida con el transcurso del tiempo, por cuanto el demanio es imprescriptible, tanto en lo que atañe a la titularidad pública, como al ejercicio de acciones judiciales para recuperarlo (33). /...(33)NOTA: () SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, sentencia N° 007-1993 y 104-96./ El derecho que tiene el Estado para ejercer la acción de nulidad del título y la cancelación del asiento de inscripción en el Registro Público obtenido por el procedimiento de información posesoria "no está afectada por ningún término de prescripción, pues en realidad se trata de rescatar bienes que nunca habían salido de su patrimonio". TRIBUNAL SUPERIOR DE LO CONTENCIOSO AMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, sentencia N°230 de las 15,30 hrs. Del 20 de junio de 1995. Supra 28. “.

Lo anterior significa que sin importar el tiempo que haya transcurrido desde que fueron titulados los citados terrenos de la zona marítimo terrestre donde hoy se ubica el PNMB, la acción reivindicatoria del Estado para recuperarlos es imprescriptible, ya que en realidad nunca dejaron de ser parte de su patrimonio.

En lo que respecta a la finca madre No. 4 de la imagen de referencia (Playa Grande Sur A)¹⁶, cabe señalar que esa finca fue titulada en sede judicial siguiendo los trámites establecidos en la Ley No. 139 ya citada, razón por la que eventualmente podría proceder la expropiación de los terrenos que actualmente se ubican en dicho sector, sitio en el que existen 8 casos en proceso de expropiación del total de los 64 ya indicados. Los restantes 2 casos que actualmente se están expropiando por parte del MINAET¹⁷, están ubicados en un sector que geográficamente comparte territorio tanto de la finca madre No. 3 como de la No. 4.

b. Titulación de terrenos con bosque en la Zona Marítimo Terrestre.

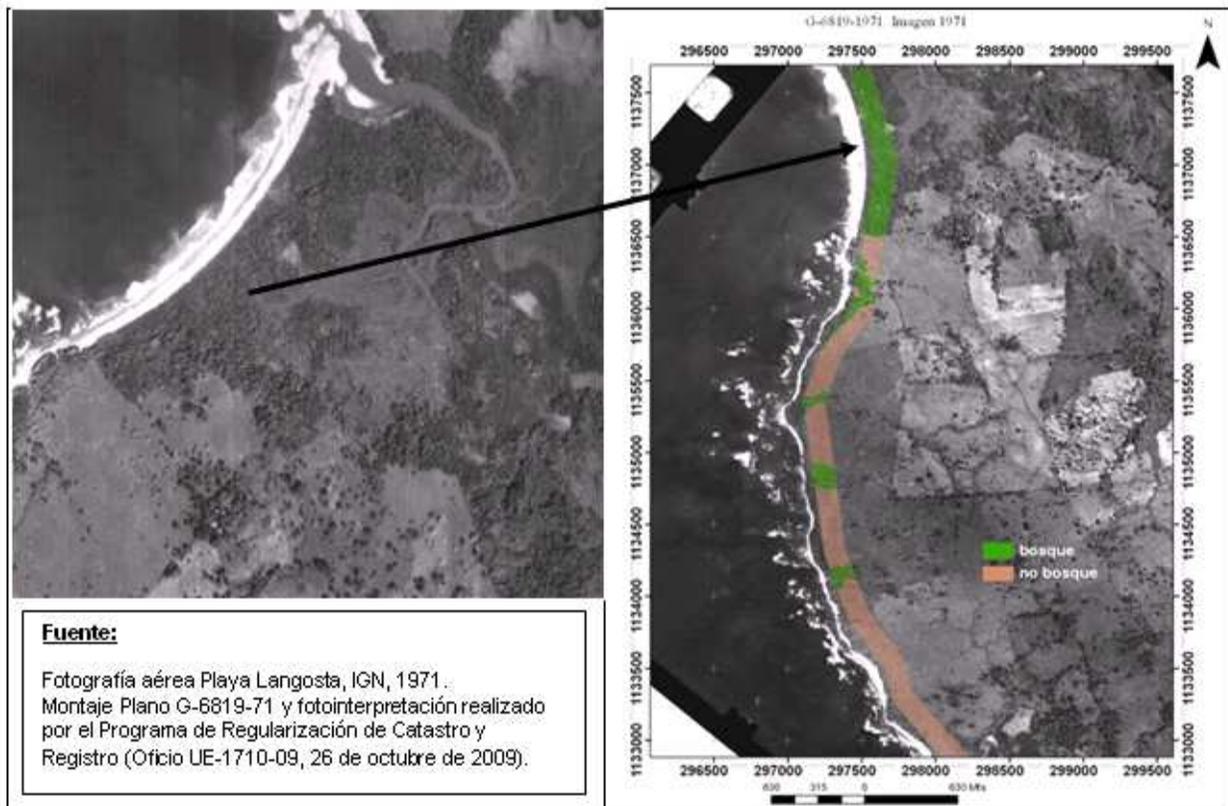
En el caso de la finca madre No. 6 que se muestra en la imagen presentada en el punto a) inmediato anterior¹⁸, mediante la cual se tituló la zona marítimo terrestre en el sector de Playa Langosta —donde se ubica el segmento del PNMB denominado Isla Verde—, se tiene que dicha finca fue inscrita siguiendo el procedimiento establecido en la Ley 139 de reiterada cita, al amparo de lo estipulado por el Transitorio III de la Ley 4558, vigente en ese momento, con vista en el asiento de inscripción en el Registro Nacional.

No obstante ello, un aspecto importante de destacar en este caso, es que con base en una fotografía aérea de dicha zona tomada en el año 1971 (ver imagen abajo), cuando precisamente se inicia el proceso de información posesoria de dicha finca, se puede comprobar que el sector de Playa Langosta estaba cubierto de bosque, por lo que se debería valorar si esos terrenos constituían patrimonio forestal del Estado, según la legislación vigente en ese momento, ya que de ser así, dicha situación otorgaría a tales predios una condición especial como bien público.

¹⁶ La finca madre No. 4 corresponde a la finca del partido de Guanacaste No. 31099, plano catastrado No. G-7777-70. (Ver anexo No. 2).

¹⁷ Estos dos casos corresponden en realidad a uno solo, ya que un mismo terreno se está expropiando dos veces, situación que se comenta con mayor detalle más adelante en este informe.

¹⁸ La finca madre No. 6 corresponde a la finca del partido de Guanacaste No. 30433, plano catastrado No. G-6819-71 (Ver anexo No. 3).



Sin detrimento de las competencias que corresponden a la Procuraduría General de la República, que de conformidad con el artículo 4 de su Ley Orgánica¹⁹ es la instancia consultiva técnica y jurídica de la administración activa, y a la cual habría en definitiva que consultar sobre este tema, en opinión de este órgano contralor, si bien el mencionado Transitorio III de la Ley 4558 permitía la titulación, a manera de excepción, de lotes o fincas ubicadas en la zona marítimo terrestre, según se había explicado antes, tal autorización legal no podía aplicarse a terrenos que, aún estando ubicados en dicha zona, fueren terrenos cubiertos de bosque o de aptitud forestal, ya que en esos casos, existía una ley especial que los tutelaba y que no permitía por ningún motivo su inscripción por particulares, sea la Ley Forestal No. 4465 del 25 de noviembre de 1969, Ley que debía prevalecer sobre la Ley No. 4558 debido a su especificidad sobre la materia. En ese orden de ideas, procede señalar que los artículos Nos. 18, 19 y 25 de la referida Ley No. 4465 vigente en ese momento, estipulaban lo siguiente:

“Artículo 18.- El Patrimonio Forestal del Estado está constituido por las Reservas Nacionales, Reservas Forestales, Parques Nacionales, Viveros Forestales del Estado, las Zonas Protectoras y Reservas Biológicas.”

“Artículo 19.- Quedan afectados a los fines de la presente ley, todos los bosques y terrenos forestales situados en: a) Las tierras consideradas como Reservas Nacionales; y / b) Las fincas rurales del dominio privado del Estado, las pertenecientes a municipalidades e instituciones autónomas y semiautónomas./ Igualmente y de conformidad con la Ley de Tierras y Colonización, N° 2825 del 14 de octubre de 1961, queda entendido que la Administración de la zona marítima-terrestre de doscientos metros de ancho a lo largo de las costas de

¹⁹ Ley No. 6815 del 27 de setiembre de 1982.

ambos mares, desde la pleamar ordinaria, continuará a cargo del Instituto de Tierras y Colonización, salvo en aquellos lugares en que las mismas se encuentren bajo la administración de otras entidades públicas, o que se trate de áreas destinadas por la Dirección General Forestal, al establecimiento de parques nacionales o reservas equivalentes.”.

“Artículo 25.- La posesión de los terrenos situados en las Reservas Nacionales y fincas del Estado, a que se refiere el artículo 19 de esta ley, no causará derechos de ninguna especie y la acción reivindicatoria del Estado, por los mismos, es imprescriptible...”.

Asimismo, el artículo 11, inciso a), de la Ley de Tierras y Colonización, Ley No. 2825 del 14 de octubre de 1961, indica que *“mientras no se pruebe lo contrario, pertenecen al Estado en carácter de reservas nacionales: / a) Todos los terrenos comprendidos dentro de los límites de la República que no estén inscritos como propiedad particular, de las Municipalidades o de las Instituciones Autónomas...”.*

De lo antes expuesto se puede destacar, que desde finales de 1969, con la entrada en vigencia de la citada Ley, los terrenos con bosques y terrenos forestales ubicados en tierras calificadas como reservas nacionales, tal como el caso que nos ocupa —según opinión de este órgano contralor—, podrían constituir en ese entonces Patrimonio Forestal del Estado, y de demostrarse esa condición, su posesión por parte de terceros no podría causar derechos, siendo la acción reivindicatoria del Estado, por los mismos, imprescriptible.

Por otra parte, si bien los terrenos con bosque que existían en 1971 en la zona de Playa Langosta, no estaban titulados a favor del Estado, ese hecho no constituía una justificación que permitiera su titulación por parte de terceros, ya que por tal razón no perdían su condición de patrimonio público. En ese sentido, la Procuraduría General de la República en el ya mencionado dictamen No.128-99, señala que:

“... La titularidad registral opera sobre la base del régimen de propiedad privada, para hacer de conocimiento público la existencia de los derechos reales inscribibles, con su nacimiento, modificación, extinción y tráfico jurídico. La institución del Registro de la Propiedad no se ideó alrededor del dominio público, que no requiere forzosamente de ese mecanismo protector. /...La eficacia del régimen demanial es per se. Su existencia y publicidad se da con autonomía del Registro, sin que sea dable al titular registral alegar desconocimiento como medio de desvirtuarlo y contrarrestar la afectación. Los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad que caracterizan el dominio público impiden que en su contra pueda esgrimirse la figura del tercero registral para consolidar la propiedad privada ilícitamente sustraída de ese régimen. /...La condición de bien de dominio público y uso público afecta a terceros, aunque tal cualidad no resulte del Registro de la Propiedad. Se trata de bienes que, por su naturaleza, no necesitan de la inscripción registral.../ La dispensa de inscripción del dominio público a los efectos de inoponibilidad a terceros, no equivale a impedimento de hacerlo. Su inscripción puede ser un instrumento valioso para una mejor defensa por parte de la Administración, al poderse beneficiar también del principio de legitimación registral y suministrar una mayor información a terceros. Esto hace que la doctrina registral recomienda el acceso al Registro del demanio y las limitaciones de Derecho Público a la propiedad, como conveniente para obtener la protección y ventajas del sistema registral.”

De lo anterior, se desprende que aún tratándose de terrenos de dominio público, es conveniente llevar a cabo la inscripción en el Registro Nacional, debido a que el sistema registral le da mayor seguridad jurídica, pero que el hecho de no hacerlo no hace que el régimen demanial pierda su eficacia, debido a que son bienes que por su naturaleza no necesitan ser inscritos.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 4558, el objetivo de esa norma era poner bajo el dominio de las municipalidades respectivas, las áreas urbanizables o aprovechables turísticamente de la zona marítimo terrestre, así como promover y planificar su urbanización para fines de recreo, turismo y habitación, y autorizar el arrendamiento o venta de parcelas para esos propósitos. De ahí que el Transitorio III de dicha ley, en opinión de esta Contraloría General, debería entenderse dentro de ese contexto de fines; es decir, antes de traspasar las citadas áreas a dominio de las municipalidades, aquellas personas que demostraran haber poseído en forma quieta, pública, pacífica y a título de dueños, lotes o fincas en la zona marítimo terrestre por más de treinta años, podían solicitar título de propiedad sobre esos lotes, aún cuando hubieren poseído tales inmuebles durante parte de ese tiempo como arrendatarios, mediante contratos suscritos con el Estado o sus Instituciones.

En otras palabras, no podría pretenderse que lo que se perseguía con el citado Transitorio III, era el permitir la titulación de un terreno con bosque en la zona marítimo terrestre, puesto que no habría forma de demostrar la posesión de este tipo de terrenos, a diferencia de un terreno en el cual su dueño pudiera comprobar alguna actividad económica o de subsistencia. Se debe recordar que las personas que se acogían al proceso establecido en la Ley de Informaciones Posesorias No. 139, debían indicar, entre otras cosas, en que acto o actos consistía la posesión del terreno, señalando qué cultivos y otras mejoras había en el fundo, y en el caso de que se tratara de un inmueble dedicado a la cría de ganado, debía referirse al número de hectáreas de potrero, sitios o repastos y al número de cabezas de ganado que tuviere, debiendo indicar además la forma en que adquirió ese ganado (Artículo 1, inciso 4 de la Ley No.139); actividades de posesión que se tenían que acreditar mediante la declaración de 4 testigos de la zona (Artículo 5 de la Ley No.139).

Por lo tanto, no parece posible que en la finca No. 6, objeto de comentario en este punto, se demostrara posesión alguna, ya que como se comprueba con la fotografía aérea analizada, esa parte de la zona marítimo terrestre ubicada dentro de los límites del actual PNMB, en el año en que fue titulada, constituía bosque y, probablemente, Patrimonio Forestal del Estado, así denominado en ese entonces. No obstante ello, antes de valorarse cualquier gestión legal dirigida a demostrar una titulación indebida de esas tierras, es necesario contar primero, según se indicó anteriormente, con el criterio jurídico de la Procuraduría General de República en relación con los hechos antes expuestos.

2.1.2. Ausencia de procedimientos internos a nivel del SINAC para abordar el proceso de expropiación.

El SINAC no cuenta con lineamientos formalmente establecidos que definan, para efectos de la expropiación de terrenos, los procedimientos internos que se deben ejecutar antes y durante el desarrollo de ese proceso, en donde además se detallen los roles que deben asumir las diferentes instancias involucradas, que para el caso concreto del PNMB, han sido el Despacho del Ministro del MINAET, la Secretaría Ejecutiva del SINAC, el Área de Conservación Tempisque y la Administración de ese Parque Nacional.

Al respecto, el único documento identificado por este órgano contralor que guarda algún tipo de relación con lo indicado en el párrafo anterior, se titula “*Manual de Procedimientos de Expropiaciones*”²⁰; sin embargo, corresponde a un documento que no ha sido debidamente oficializado y publicado, ni se evidencia que esté actualmente en uso, constituyendo más bien una guía de trabajo. No obstante ello, vale la pena destacar que dicho Manual señala como objetivo, lo que se transcribe de seguido:

“El objeto es regular la expropiación forzosa por causa de interés público legalmente comprobado. La expropiación se acuerda en ejercicio del poder de imperio de la Administración Pública y comprende cualquier forma de privación de la propiedad privada de derechos o intereses patrimoniales legítimos.”

Pese a que lo antes transcrito refuerza lo indicado en el punto anterior, en el sentido de la necesidad de comprobar que los terrenos que se pretenden expropiar en el PNMB, obedecían a *derechos o intereses patrimoniales legítimos*, a la fecha de este estudio ni el MINAET, ni específicamente el SINAC, han llevado a cabo esa acción.

Aún cuando el referido Manual no ha sido formalizado, este documento no establece mecanismos que permitan conocer aspectos fundamentales en relación con el terreno a expropiar, tal como los antecedentes de dicho bien, a efectos de verificar la validez y pertinencia de los títulos de propiedad. Tampoco contempla otros mecanismos de confirmación de aspectos relevantes en términos de los terrenos a expropiar, tal como la ejecución de levantamientos catastrales, que proporcionen datos precisos respecto del área abarcada por el terreno respectivo y la elaboración de mapas que permitan conocer atributos de dicha propiedad desde el contexto geográfico correspondiente.

Asimismo, este manual tampoco aborda consideraciones relacionadas con las responsabilidades directas de cada una de las instancias involucradas en el proceso de cita, asunto que reviste particular relevancia, en razón de haberse determinado que en el caso de la expropiación de los terrenos comprendidos en los límites del PNMB, no existe claridad sobre de los roles que deben ser asumidos por cada una de esas instancias en el desarrollo del proceso expropiatorio.

Con la finalidad de contextualizar lo señalado en el párrafo anterior, debe considerarse lo indicado en los oficios que se transcriben seguidamente, en los cuales queda expuesta la ausencia de claridad que priva a nivel del SINAC con respecto a los roles que debe desempeñar cada una de sus instancias internas dentro del marco del proceso expropiatorio. Del oficio No. SINAC-AL-065-2009 del 6 de febrero de 2009, remitido por la Asesoría Legal del SINAC al Área de Conservación Tempisque, se tiene lo siguiente:

“Esta Asesoría Legal se ha impuesto la tarea de unificar la información concerniente a los inmuebles que están en proceso de expropiación, así como de aquellos a los cuales hay que iniciar tal trámite (...)/ Se han hecho ingentes solicitudes (...) para obtener datos fehacientes en cuanto al número de inmuebles a expropiar y el estado de estos, para lo que se ha obtenido la promesa (...) de proporcionar información al respecto mediante planos que mostrarían la situación actual de los terrenos que involucre el parque./ Atendiendo a la importancia que se destaca en el párrafo anterior, tales promesas no han pasado de ser únicamente intenciones por colaborar con nuestra Asesoría para llevar adelante el proceso de expropiación que nos

²⁰ Suministrado por la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas del SINAC, mediante oficio No. DE-GASP-PNE-468 del 8 de octubre de 2008.

ocupa./ Por otro lado, se ha topado con el problema de que no existe una comunicación expedita (...) causando un vacío en la agilidad que se debe mantener para la consecución de nuestras metas.” El destacado no es del original.

Ahora bien, el Área de Conservación Tempisque, en oficio No. ACT-25-09PNMB de fecha 9 de febrero de 2009, da respuesta a lo indicado en el oficio de previa cita, en los términos que seguidamente se transcriben:

*“1. En los diversos procesos expropiatorios, es necesaria la adecuada dirección, recopilación de la información, y análisis de esta, por parte de profesionales en el tema. La debida custodia del contenido legal y pericial se requiere para la consecución de dicho fin. Las expropiaciones forzosas de los diversos bienes inmuebles involucrados en el proceso de consolidación del Parque Nacional Marino las Baulas, ha sido manejado y dirigido por los diferentes departamentos legales en oficinas centrales. Destacando en dicho proceso los siguientes entes: Departamento legal del despacho del Ministro en administración anterior, Departamento legal del MINAET y Departamento legal del SINAC. Oficinas todas las citadas, legitimadas para realizar dichos procesos; a lo cual asumo que se ha llevado un orden de la completa información y un adecuado manejo de esta por las mismas, ya que ha sido generada por ellos. / 4. **Es preocupante que a pesar del compromiso manifiesto y directo (...)del Parque, se le trate de involucrar con procesos fuera de su ámbito de acción, tal como el de expropiaciones que es de competencia del departamento legal, el cual ha liderado dicho tema. Y es en extremo peligroso atribuir al personal responsabilidad alguna en un tema que desde varios años se tramita en sede central.”*** El destacado no corresponde al original.

Lo anterior, demuestra la descoordinación que priva a nivel del SINAC respecto de las competencias que deben ser asignadas a las diferentes instancias involucradas en los procesos expropiatorios, donde resulta necesario establecer los roles que deben ser asumidos por las diferentes dependencias que toman parte en dichos procesos.

En este sentido, es necesario traer a colación el documento denominado *“Manual de procedimientos para adquisición de terrenos dentro de Áreas Silvestres Protegidas²¹”*, el cual persigue el propósito de dotar al SINAC de un documento con el procedimiento normalizado para la consolidación del Patrimonio Natural del Estado, como una herramienta para la adquisición de terrenos dentro de las Áreas Silvestres Protegidas, fuera del ámbito del proceso de expropiación. Este manual atribuye competencias a las diferentes instancias involucradas en la labor de compra de tierras, definiendo roles distintos para los Directores de las Áreas de Conservación y los Administradores de las Áreas Silvestres Protegidas, así como para el personal de la Asesoría Legal y la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas, en la Secretaría Ejecutiva del SINAC.

²¹ Aprobado por el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC), mediante Acuerdo No. 3 de la Sesión Extraordinaria No. 4-2008, celebrada el 26 de mayo de 2008.

De igual forma, dentro del contexto de la expropiación forzosa de terrenos, es necesario que el SINAC cuente con un documento de esta naturaleza, que permita desarrollar en forma coordinada y adecuada el proceso de expropiación de terrenos, tanto del PNMB, como de cualquier otra área silvestre protegida donde se deban efectuar expropiaciones.

2.1.3. Ausencia de una estrategia para la expropiación de los terrenos que conforman el PNMB.

El estudio realizado permitió determinar que el MINAET inició el proceso expropiatorio de los terrenos ubicados en el PNMB, sin que éste hubiese establecido formalmente una estrategia que enmarcara, entre otros asuntos de relevancia, las acciones fundamentales a ser desarrolladas para efectos del cumplimiento del mandato de expropiación, el plazo para la ejecución de tales acciones, los responsables y los recursos necesarios para darle cumplimiento. De igual forma, no se logró identificar los documentos que hicieran constar los criterios que motivaron la incorporación de los 64 casos, que actualmente están en proceso de expropiación. No obstante ello, según indicaciones del SINAC, tales propiedades fueron integradas al proceso de cita, atendiendo criterios técnicos que en el pasado se emitieron verbalmente, los cuales fueron plasmados posteriormente en el oficio No. SINAC-SE-230 del 11 de febrero de 2009.

Según el citado oficio No. SINAC-SE-230, los criterios utilizados para la definición de prioridades de expropiación en el PNMB, eran las siguientes: 1. La de los terrenos comprendidos en las áreas abiertas que se encuentran en Playa Grande Sur, sector de mayor importancia en términos de la protección de la playa, debido a que es el sitio que tiene mayor registro de anidaciones de las tortugas Baula; 2. El sector comprendido por Playa Grande Norte, lugar donde se encuentra la mayor concentración de casas, pero donde aún existen terrenos sin construcciones; 3. El sector comprendido por Playa Ventanas, sitio con existencia de pocas casas, y una anidación de la tortuga Baula en menor grado, pero con un nivel de infraestructura en incremento; 4. El sector de Isla Verde, segunda playa de anidación más importante para las tortugas Baula en el PNMB y respecto del cual no se indica que está previsto un desarrollo inmobiliario en el corto plazo, o al menos no le ha sido así informado al SINAC; 5. El sector comprendido por los Cerros El Morro y Ventanas, en torno a los cuales se ha dificultado el proceso de expropiación con motivo de la falta de claridad en su delimitación; y 6. Terrenos con casas, que son zonas del Parque que fueron alteradas y de alto costo económico.

Así las cosas, la intención de fondo que se deriva del orden de prioridades previsto en el oficio en cuestión, es en primer término la expropiación de los terrenos con mayor registro de anidación de tortugas, hasta llegar en orden descendente a aquellos que presentan construcciones. No obstante lo anterior, se tiene que en el año 2008 el SINAC incorporó al proceso expropiatorio, sin aparente justificación técnica, dos propiedades con edificaciones, ubicadas en sectores del Parque cuya prioridad no está entre las de mayor nivel, para las cuales el costo por concepto de avalúos administrativos asciende a ₡722.2 millones y ₡155.2 millones, situación que pone en entredicho el estricto cumplimiento de las prioridades previstas en el oficio de previa cita.

Además, no se tiene certeza de que la totalidad de los terrenos sin construcciones, comprendidos en los sectores que clasificarían como prioridad 1 y 2, estén incorporados al proceso expropiatorio; más bien el 48% de las propiedades que actualmente se encuentran dentro de ese proceso, corresponden a terrenos ubicados en el sector de Playa Ventanas, el cual está indicado en el citado oficio como prioridad 3, situación que evidencia la eventual inobservancia de tales prioridades, o que pone en duda la validez de las mismas.

De lo anterior, se tiene una potencial afectación de las áreas de relevancia en términos de conservación de ese Parque Nacional, al habersele dado prioridad a zonas alteradas con construcciones, en detrimento del resguardo de los sitios más importantes de anidación.

2.1.4. Deficiencias en los planos catastrados que respaldan el proceso expropiatorio de los terrenos que conforman el PNMB.

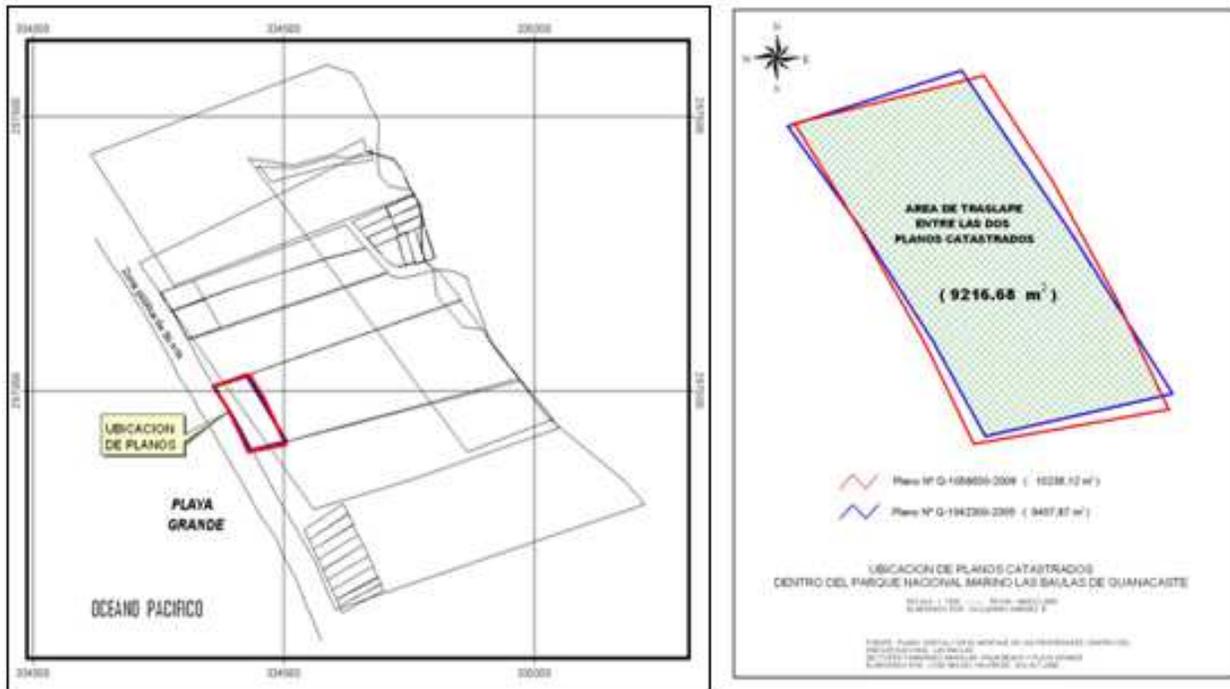
Los planos catastrados de los terrenos a expropiar en el PNMB, de acuerdo con los mapas suministrados a esta Contraloría General por el SINAC y el Instituto Geográfico Nacional (IGN), muestran una serie de traslapes, principalmente en el sector sur de Playa Grande, lo que impide identificar con certeza las fincas actualmente existentes en la zona. Es así como un total de 22 planos correspondientes a terrenos en proceso de expropiación, se encuentran superpuestos con otros planos que se muestran en los referidos mapas del PNMB, correspondientes tanto a terrenos en expropiación como a terrenos que no forman parte de ese proceso²². Lo anterior, con el agravante de que el SINAC ha basado el proceso expropiatorio en información derivada de dichos planos catastrados, y no con base en información de las fincas respectivas, lo cual ha dado lugar a errores en el supracitado proceso expropiatorio.

En ese sentido, se determinó que el SINAC inició dos procesos expropiatorios independientes con base en planos catastrados de fechas 14 de diciembre de 2005 y 13 de marzo de 2006, a pesar de que ambos planos corresponden a la misma finca, tal y como se evidencia de la documentación que se encuentra en los respectivos expedientes²³. Dichos trámites de expropiación ya comprendieron la fase administrativa de ese proceso, donde fueron realizados y notificados dos avalúos administrativos diferentes, que en ambos casos fueron objetados por el propietario del terreno; teniéndose además, que únicamente el expediente basado en el plano del año 2005 se encuentra ya en la fase judicial de dicho proceso.

Ambos planos se encuentran traslapados en un área de 9.216,68 m²; cifra que resulta muy cercana al área total comprendida por cada uno de ellos, sea 9.407,87 m² y 10.236,12 m², según el plano de que se trate. En la imagen siguiente se observa la representación del citado traslape.

²² Ver detalle de traslapes de planos en el Anexo No. 4 de este informe.

²³ Entre otros documentos, los decretos de declaratoria de interés público, planos catastrados, informes de avalúos administrativos, certificaciones del Registro Nacional, y el "Cuadro Proceso Expropiatorio PNMB, noviembre 12 del 2008", elaborado por el SINAC.



Asimismo, la diferencia que se presenta respecto de las áreas indicadas en los planos de cita, se refleja en los derroteros respectivos, donde los metros lineales indicados en el plano del año 2005 no alcanzan los 75 metros que corresponden para los efectos expropiatorios²⁴, mientras que el plano correspondiente al año 2006, sí comprende los 75 metros de cita.

Esta situación se presenta en otros 10 casos de terrenos en proceso de expropiación, cuyos planos catastrados no comprenden los 75 metros lineales previstos en el ordenamiento jurídico, ello a pesar de que la extensión total de esas fincas supera de manera considerable esa medida, circunstancia que llama la atención, en razón de que dichos planos catastrados contienen una leyenda que indica *“Levantamiento realizado por el suscrito en calidad de topógrafo del Estado para expropiar por el Estado para formar parte del Parque Nacional Marino las Baulas”*; del cual deviene como mínimo esperable, en atención a los límites previstos en la Ley No. 7524, el que tales levantamientos catastrales hayan debido comprender necesariamente los 75 metros indicados.

No obstante esa deficiencia, el SINAC ha dado continuidad a los procesos expropiatorios de los 10 terrenos mencionados, para los que se cuenta con avalúos correspondientes a las fases administrativa y judicial del proceso en mención, elaborados con base en planos catastrados cuyas medidas, según lo explicado, son imprecisas. Además, como consecuencia de esos errores, se permitiría la permanencia de fincas privadas dentro de los límites del PNMB, en razón de partes no expropiadas para completar los 75 metros de cita. Lo anterior, demuestra el débil proceder que viene caracterizando el desarrollo de los procesos expropiatorios correspondientes a los terrenos de ese Parque Nacional, en los que no se ha velado por la precisión de documentos fundamentales como los planos catastrados, elemento imprescindible para sustentar un proceso de esta envergadura.

²⁴ Tal como se ha indicado en este informe, la Ley de Creación del Parque Nacional Marino Las Baulas, No. 7524, establece como parte de su límite terrestre, una franja de 125 metros a partir de la pleamar ordinaria, la cual a su vez, se encuentra comprendida por 50 metros de zona pública y 75 metros de área que debe ser adquirida por el Estado, mediante el proceso de expropiación.

Igualmente, en lo que respecta al traslape existente entre distintos planos catastrados, según se comentó antes, resulta importante destacar la ausencia de un adecuado control del proceso expropiatorio por parte del SINAC; situación que conlleva el riesgo de reconocer un pago doble o múltiple, ante el eventual caso de que prospere la expropiación de terrenos en esas circunstancias.

En el caso específico de la finca que se está expropiando dos veces, según se mostró en la imagen anterior, una revisión preliminar de los expedientes que respaldan dichos procesos, permite determinar fácilmente la improcedencia de las gestiones expropiatorias realizadas con base en los planos catastrados sobrepuestos. Asimismo, llama la atención en este caso, la discrepancia entre los dos avalúos administrativos de que fue objeto ese mismo terreno, elaborados con apenas un año de diferencia entre uno y otro, donde el primero arroja un monto de ₡98.738.645,00, mientras que el segundo asciende a la suma de ₡587.553.288,00; situación que se analiza con mayor detalle en el aparte 2.3.3. de este informe.

2.1.5. Inacción del SINAC ante variaciones en los precios asignados a los terrenos del PNMB.

La revisión efectuada por esta Contraloría General permitió evidenciar diferencias significativas entre los montos de los avalúos administrativos y de los avalúos judiciales, que se han elaborado como parte del proceso expropiatorio de los terrenos comprendidos dentro de los límites del PNMB, así como entre los montos de los propios avalúos administrativos, aún tratándose de propiedades con características similares.

Al respecto, considérese como ejemplo —entre varios existentes—, el caso de un terreno de 2.860 m² cuyo valor determinado en sede administrativa asciende a ₡20,6 millones, el cual, once meses después, fue valorado en sede judicial en la suma de ₡1.264,2 millones, lo que reportó un incremento aproximado de un 6037% en el precio inicialmente determinado a dicho terreno (₡7.200,00 por m² del avalúo administrativo, contra ₡442.012,00 por m² del avalúo judicial).

Adicionalmente, en relación con los avalúos administrativos elaborados por la Dirección General de Tributación (DGT), se determinó que a partir del año 2008, el valor asignado a los terrenos que conforman el PNMB, se vio marcadamente incrementado con respecto a los precios que fueron determinados por esa misma Institución a esas propiedades en el período comprendido entre los años 2005 y 2007. A manera de ejemplo, resulta pertinente traer a colación el caso comentado en la parte final del punto anterior del presente documento, que versa sobre el caso de un terreno sometido por el SINAC a dos procesos expropiatorios independientes (de aproximadamente 9.400 m²), donde el monto establecido en el primer avalúo administrativo efectuado en relación con ese terreno asciende a la suma de ₡98,7 millones, mientras que el precio definido a esa finca, un año y dos meses después, en el segundo avalúo elaborado, alcanza la suma de ₡587,6 millones, lo que se traduce en un incremento de un 495% en el valor determinado a ese terreno en la fase administrativa del referido proceso expropiatorio.

A pesar de tales circunstancias, en los expedientes de expropiación respectivos, no consta que el SINAC haya desarrollado gestiones a efectos de conocer las razones que fundamentan las variaciones ostensibles que se observan en los precios determinados en los avalúos mencionados, o que hubiese objetado dicha circunstancia ante alguna de las sedes respectivas. En este sentido, ante consulta efectuada por esta Contraloría General en cuanto a algunos asuntos relacionados con los avalúos administrativos elaborados por la DGT, la Secretaria Ejecutiva del SINAC señaló²⁵ lo siguiente:

“...hago de su conocimiento que desconozco, que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, haya objetado en sede administrativa los avalúos elaborados por la Dirección General de Tributación Directa...”

En punto a lo anterior, la Ley de Expropiaciones No. 7495 del 3 de mayo de 1995, ha previsto la posibilidad a la Administración expropiante, de solicitar opiniones técnicas o aclaraciones en relación con los avalúos que respaldan este proceso. En forma específica, el artículo 22 de la citada Ley, posibilita dentro de la fase administrativa que *“...En cualquier momento del proceso, la Administración expropiante, el propietario o el juez podrán pedir opiniones técnicas a la Dirección General de Tributación Directa, que podrá elaborar estudios de campo, si se estimare necesario.”*. Además, el artículo 37 de esa Ley señala, como parte de la fase judicial del proceso de cita que *“...A petición de parte o del juez, los colegios profesionales fiscalizarán a los peritos en cuanto a los métodos de cálculo utilizados por ellos en los avalúos, así como en cuanto al valor final asignado al bien.”*

A pesar de que el SINAC cuenta con mecanismos de acción que le permiten emprender gestiones, a efectos de conocer las causas de tales diferencias en los valores asignados a esos terrenos, sea mediante solicitud de los documentos que respaldan esos avalúos –tal como las memorias de cálculo que sustentan esos estudios– o cuestionando directamente los montos determinados en tales estimaciones; estas gestiones no han tenido lugar en el proceso expropiatorio en mención, máxime que el SINAC tiene conocimiento de las marcadas diferencias que se están presentando en los avalúos de los terrenos a expropiar en el PNMB. Por el contrario, ese Sistema ha notificado la totalidad de los avalúos administrativos elaborados por la DGT a los propietarios de dichos terrenos, lo cual constituye una aceptación de los avalúos, sin haber estudiado previamente las razones de fondo que sustentan el aumento de los precios de esas tierras en sede administrativa y sin valorar la precisión de los citados avalúos.

Aunado a lo anterior, está el limitado contenido presupuestario con que cuenta el SINAC, para enfrentar las erogaciones que eventualmente demandaría el proceso expropiatorio; lo que a la luz de las diferencias en los avalúos comentadas, pareciera, dada la inacción antes mencionada, que tal asunto no fuese responsabilidad de ese Sistema. Al respecto, la Secretaria Ejecutiva del SINAC le indicó a este órgano contralor, en el oficio antes referenciado, lo que se transcribe a continuación:

“...se tiene conocimiento de la necesidad de contar con el contenido presupuestario para asumir la etapa procesal correspondiente y por ende el proceso expropiatorio iniciado, sin embargo, a pesar de ello actualmente no se cuenta con dicho contenido, por lo que se hacen las intervenciones necesarias con el Ministro de Ambiente, a fin de asumir lo que corresponda y por ende cumplir cabalmente los procesos expropiatorios, no obstante, es un proceso que todavía no ha sido definido, más aún teniendo conocimiento de los proyectos sometidos a consideración de la Asamblea Legislativa, que eventualmente podrían cambiar las gestiones de esta Administración.”

²⁵ Oficio No. SINAC-SE-816-2009 del 11 de mayo de 2009.

Bajo este escenario, no resultaría lógico respaldar la inacción que ha tenido el SINAC en el tratamiento de los casos que nos ocupan en este punto, con la espera de una eventual gestión de otras instancias, como por ejemplo, la aprobación del proyecto de ley que se encuentra en la Asamblea Legislativa, que pretende reducir los límites del PNMB²⁶, y con ello, solventar el dilema que se presenta con algunas expropiaciones; lo anterior, por cuanto el SINAC tiene legalmente definida su responsabilidad en materia de expropiación de terrenos, sin considerar la labor sustantiva que le corresponde desarrollar, en cuanto a la protección y conservación del PNMB y el uso óptimo de los recursos públicos que se le asignan para la administración de dicho Parque, entre otras labores.

Además, este órgano contralor es del criterio, tal y como se le hizo conocer a la Comisión Permanente Especial de Ambiente de la Asamblea Legislativa²⁷, que al estar de por medio únicamente una justificación de orden presupuestario para la reducción de los límites actuales del Parque Nacional Marino Las Baulas y la transformación de parte de éste en un refugio de vida silvestre mixto, ésta es insuficiente de frente a los requisitos que la normativa actual establece, así como los principios y normas y la jurisprudencia constitucionales; perspectiva desde la cual, la medida propuesta devendría en improcedente, debido a que carece de una adecuada y debida justificación técnica, sobre todo por estar en juego la protección integral de una zona que le posibilita a la humanidad gozar de ecosistemas que sin dicho resguardo, pueden verse irremediamente amenazados, con el efecto negativo que esto puede llegar a tener en nuestro desarrollo como seres humanos y de nuestro medio global.

Por el contrario, cualquier medida preventiva de cara a principios constitucionales como el “*In dubio pro natura*”, estaría asociada a la garantía que desde el año 1991, se ha intentado promover al amparo de los artículos 50 y 89 de la Constitución Política; artículos que en conjunto con el resto de la legislación ambiental del país y los convenios internacionales suscritos en esta materia, constituyen la Política de Estado que el país como un todo ha decidido adoptar en lo que al ambiente y los recursos naturales se refiere, y a la cual el MINAET debe circunscribir sus acciones, como rector y primer responsable de su cumplimiento.

2.1.6. Debilidades en la administración de los expedientes de expropiación por parte del SINAC.

De la revisión de un total de 57 expedientes, correspondientes a los procesos de expropiación llevados a cabo por el SINAC en relación con el PNMB, se determinó la ausencia de documentación relevante para dicho proceso, así como la inobservancia de prácticas esenciales de control en la administración de dichos expedientes, según se comentan a continuación:

a. En los expedientes de expropiación no se identificaron las memorias de cálculo correspondientes a los avalúos administrativos elaborados por la DGT, para respaldar la fase administrativa de dicho proceso; ni los informes de avalúo judicial con sus correspondientes memorias de cálculo, en los casos de terrenos que se encuentran en la fase judicial del proceso. Dicha circunstancia, evidencia que en el SINAC no se cuenta con aquellos elementos que permitan verificar que las sumas propuestas en tales avalúos, correspondan al precio justo por concepto del valor real atribuible a tales terrenos. Lo anterior, podría constituir una eventual afectación al erario, toda vez que bajo este escenario se podría dar lugar a pagos irrazonables de los terrenos que conforman ese Parque Nacional.

²⁶ Proyecto de Ley No. 17.383.

²⁷ Oficio No. 9082 (DJ-0899) del 31 de agosto de 2009.

b. En los expedientes de los terrenos que actualmente se encuentran en la fase judicial de expropiación, no se localizaron documentos relevantes emitidos por instancias que intervienen en esa fase del proceso, sea la Procuraduría General de la República o el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, entre otras instancias. Esta situación propicia un ambiente de desinformación en el SINAC, respecto de las gestiones planteadas por esas instancias dentro de la fase judicial del proceso, que impide monitorear eficazmente el desarrollo del proceso expropiatorio. Tal circunstancia, constituye una limitante al ejercicio de las competencias por parte de ese Sistema, donde la ausencia de información elemental en relación con las gestiones de expropiación, podría reducir el ámbito de acción del SINAC, así como la capacidad de brindar una respuesta oportuna a situaciones que podrían ameritarlo.

A su vez, la documentación de algunos expedientes de expropiación no permite conocer a cabalidad las etapas acaecidas del proceso y el estado actual de los casos en particular; en algunos casos, debido a que no contienen la información suficiente para comprenderlo, o porque la documentación que contienen no guarda relación con el terreno a que apunta el proceso expropiatorio respectivo, y en otros casos, porque la documentación que se consigna en ellos resulta ilegible o borrosa, lo que impide conocer el objeto sobre el cual versan dichos documentos, y así determinar su relevancia en términos del proceso expropiatorio.

c. Los expedientes de expropiación no se encuentran registrados mediante una numeración que permita su adecuada identificación, resguardo y archivo, ya que esos expedientes se designan mediante el nombre de la sociedad anónima dueña del terreno por expropiar. Lo anterior, impide ejercer un control apropiado de los expedientes que respaldan el citado proceso, siendo que varios de los terrenos que actualmente se encuentran en expropiación, pertenecen a una misma sociedad anónima, lo que provoca que más de uno de esos expedientes se denomine exactamente de la misma forma, a pesar de contener información que respalda procesos expropiatorios independientes.

d. La mayoría de los expedientes revisados presentan problemas con el foliado de los documentos, situación que imposibilita tener certeza respecto de la integridad de la información contenida en tales expedientes. Se evidenció que un 72% de esos expedientes contienen documentos que no se encuentran del todo foliados; algunos de ellos archivados incluso en medio de documentos cuyos folios observan un orden consecutivo; en otros casos no se observa una secuencia numérica entre los folios, lo que eventualmente podría referirse a una extracción de documentos del expediente; se da el caso de expedientes en donde la numeración de algunos de los documentos se encuentra borrosa o con tachones, o documentos que se encuentran identificados bajo el mismo número de folio, lo que dificulta identificar con precisión el número del folio de que se trata; y en un expediente revisado se constató la presencia de documentación que no se encuentra debidamente archivada, lo que potencia la posibilidad de pérdida de documentos relevantes dentro del ámbito del proceso expropiatorio.

En relación con las debilidades antes apuntadas, resulta pertinente señalar lo previsto por el artículo 8 de la Ley General de Control Interno, No. 8292, en el que se dispone lo siguiente:

“Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: / a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. / b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. / c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. / d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”

Por su parte, el numeral 16 de dicho cuerpo normativo establece que *“Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados”*.

Así las cosas, las debilidades comentadas demuestran inadecuadas prácticas de gestión documental por parte del SINAC, situación que resulta preocupante para este órgano contralor, situación que podría inducir a error a la Administración al momento de apoyar eventos relevantes de los procesos expropiatorios.

2.3. DEBILIDADES TÉCNICAS EN LOS AVALÚOS ADMINISTRATIVOS ELABORADOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTACIÓN (DGT) DEL MINISTERIO DE HACIENDA.

Como parte del proceso administrativo de expropiación, cuando se requiere adquirir bienes o afectar derechos para fines de interés público, y de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley de Expropiaciones, Ley No. 7495 del 3 de mayo de 1995, la Administración deberá solicitar a la dependencia especializada respectiva o, si esta no existiere, a la Dirección General de Tributación (DGT), que practique el avalúo administrativo correspondiente, el cual deberá rendirse en un plazo máximo de dos meses, a partir del recibo de la respectiva solicitud.

En relación con el proceso de expropiación de los terrenos que conforman el Parque Nacional Marino Las Baulas, la Administración Tributaria de Puntarenas (ATP) de la DGT, a solicitud del MINAET, ha realizado un total de 55 avalúos administrativos durante el período comprendido entre los años 2005 y 2008, cuyo monto total ronda la suma de ₡7.400 millones.

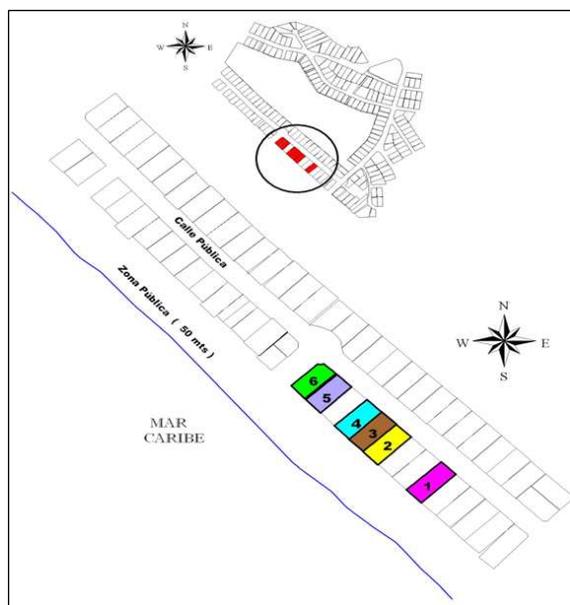
En la valoración de esas propiedades la ATP utilizó el método comparativo, el cual, de acuerdo con la directriz SAV-1-97²⁸, denominada “Factores de modificación de valores base zonales para terrenos”, consiste en obtener el valor estimado del predio, a partir de la información de propiedades comparables o similares en el entorno (en adelante lote tipo). De esta manera, dicho método establece una comparación entre las características del lote tipo y del terreno por valorar, mediante la aplicación de fórmulas matemáticas para distintas variables, tales como área o extensión, frente, regularidad o forma, nivel, pendiente, tipo de vía, servicios públicos, ubicación, hidrografía y uso del suelo. Así, se determina un factor comparativo para las variables que en cada caso sean evaluadas, y se ajusta e individualiza el valor de la finca objeto de tasación.

Como resultado de la revisión de algunos de los informes de avalúo administrativo y sus respectivas memorias de cálculo, se determinaron las siguientes situaciones:

2.3.1. Variaciones significativas en los valores asignados por la ATP a terrenos que se encuentran dentro de los límites del PNMB.

Los valores asignados por la ATP a los terrenos que se encuentran dentro de los límites del PNMB, muestran un incremento significativo en los precios asignados a 31 propiedades que fueron valoradas en el año 2008, en contraste con el costo determinado a 24 terrenos de características semejantes, cuyos valores fueron estimados durante el período comprendido entre los años 2005 y 2007. Al respecto, se tiene que el valor por metro cuadrado de un terreno con un área aproximada de 1000 m² alcanzó en el año 2005 un monto promedio de ₡20.315,12/m², mientras que en el año 2008 el valor para dicho terreno asciende a ₡187.354,55/m², lo cual representa un aumento del 822%. En el recuadro siguiente se presenta un ejemplo de la situación comentada.

PLAYA GRANDE: EJEMPLO DE CONTRASTES EN AVALÚOS



No.	Área (m ²)	Año del avalúo administrativo y valor asignado al terreno	
		2006	2008
1	911,48	₡25.177.960,00	
2	883,02	₡23.841.540,00	
3	873,62	₡23.849.826,00	
4	864,16		₡172.399.920,00
5	828,23		₡166.805.522,00
6	792,08		₡176.396.216,00

De la comparación de los avalúos de seis lotes sin edificaciones ubicados en el sector norte de Playa Grande, cuyas características son similares en cuanto a tamaño, ubicación, forma y demás atributos (la diferencia en área entre los lotes de menor y mayor tamaño es de solo 119,4 m²), se puede apreciar que la diferencia de precios entre las valoraciones de 2006

²⁸ Del Sector de Avalúos de la Subdirección de Fiscalización de la Dirección General de Tributación, de junio de 1997. Constituye el marco normativo utilizado por la ATP para las valoraciones realizadas en el período comprendido entre los años 2005 y 2008, tal como consta en las memorias de cálculo de la totalidad de los casos analizados. Adicional a ello, en el caso de algunos ajustes correspondientes a los avalúos administrativos elaborados en el año 2008, se utilizó la directriz No. VA-03-2008, denominada “Procedimientos de Ajuste para Bienes Inmuebles en el Enfoque de las Ventas Comparables”, vigente desde abril de 2008.

(lotes 1 a 3) y las de 2008 (lotes 4 al 6) es muy significativa, siendo en promedio las de 2008, un 608% mayores respecto de las de 2006. Dentro de este contexto, obsérvese el caso de los terrenos Nos. 3 y 4 (propiedad de un mismo dueño), los cuales a pesar de que difieren en área en apenas 9,46 m² se alejan en cuanto a su precio en un 623%. En este caso, el costo del terreno valorado en el año 2006 es de ₡27.300/m², mientras que el monto asignado al terreno valorado en el año 2008 se definió en ₡199.500/m². En este sentido, es menester indicar que la tendencia de incrementos en los precios objeto de comentario, no es exclusiva de la zona de Playa Grande, sino que también es visible en el caso de los terrenos ubicados a lo largo de Playa Ventanas.

En punto a lo anterior, la ATP indica que tales diferencias obedecen a las referencias de mercado que se utilizaron para efectos de la valoración de esos terrenos, según el período respectivo. Así, en el caso de las valoraciones efectuadas durante los años 2005 y 2007, la ATP indica que dispuso de información de ventas realizadas en el pasado en relación con terrenos de la urbanización “Palm Beach”, ubicada en las cercanías de ese Parque Nacional; mientras que en el caso de las valoraciones realizadas en el año 2008, se manejaron referencias de mercado más recientes, en razón de la venta a finales de 2007, de algunos terrenos en la urbanización “Playa Grande Estates” y alrededores, sitios también aledaños a ese Parque Nacional.

Los eventos comerciales mencionados en el párrafo anterior, se refieren a la venta de cinco terrenos en la urbanización Playa Grande Estates, de los cuales, tres abarcan una extensión de 800 m², con un valor de ₡150.000 /m², y los dos restantes comprenden áreas de 773,42 m² y 773,53 m², con valores que ascienden a ₡129.400,00 /m² y ₡129.200 /m², respectivamente. Adicionalmente, se indica la venta de un terreno que mide 46.245,33 m², cuyo costo asciende a ₡20.682/m², el cual se encuentra ubicado dentro de los límites del PNMB.

Esos últimos valores de mercado, constituyeron la base para definir los montos asignados a los lotes tipo utilizados como referencia en las estimaciones realizadas en el año 2008, los cuales se fijaron en ₡190.000 /m² —para la valoración de un total de 30 terrenos— y ₡28.000 /m² —para la valoración de un terreno—. Al respecto, cabe comentar que estos valores superan de manera considerable los montos asignados a los lotes tipo utilizados en las valoraciones realizadas en el período 2005-2007, los cuales se establecieron en ₡14.000 /m² y ₡18.000 /m² —entre otros montos de cuantía similar—, de ahí las diferencias existentes en los montos de los avalúos efectuados entre ambos períodos.

Sobre este tema, el Área de Valoraciones Administrativas de la DGT realizó un estudio, con el objeto de determinar eventuales debilidades en dichos avalúos, ante los cambios en los valores asignados a los terrenos que conforman el PNMB²⁹. Los resultados del mencionado estudio, se esbozan en el oficio No. VA-173-2009 del 31 de agosto de 2009, e indican, en relación con las causas de las diferencias en los valores asignados en algunos de los avalúos efectuados por la ATP, lo que se transcribe de seguido:

“Las diferencias de valor entre los avalúos 120-2006 y 121-2006 del año 2006, y los avalúos 66-2007, 69-2007 y 70-2007 del año 2007, con respecto a los avalúos de setiembre de 2008 en nuestro criterio se origina en las siguientes causas:/ •**Cambios en el mercado:** *durante esos años 2006 a 2008, se presentó en la Provincia de Guanacaste el mayor crecimiento del sector inmobiliario, lo que puede explicar una pequeña parte de los incrementos en el valor de los inmuebles en los avalúos de 2008 con respecto a los avalúos de*

²⁹ Ello en atención a la solicitud realizada por la Ministra de Hacienda en los términos antes indicados, mediante oficio No. DM-989-2009 del 1 de julio de 2009, en razón de una demanda que en ese sentido fue planteada ante la Procuraduría General de la República y posteriormente trasladada por esa instancia al Ministerio de Hacienda.

2006 y 2007./ **•Área de los inmuebles:** los inmuebles valorados en los avalúos 66, 69 y 70-2007, tienen áreas muy superiores (entre 4480 m² hasta 9400 m²) a las de terrenos que se valoraron en el Parque Nacional Marino las Baulas en el año 2008, cuyas áreas van de 833 a 1148 m². Como es conocido los inmuebles de mayor área tienden a presentar valores de mercado inferiores que los inmuebles de menos área. No obstante estas diferencias en área únicamente explican una pequeña parte de las diferencias en el valor. **•Valor del lote tipo:** en nuestra opinión el 'lote tipo' utilizado para cada uno de los avalúos de los años 2006 y 2007 incluidos en este estudio, se establecieron con valores inferiores al valor de mercado a la fecha, de modo que aunque en el proceso de comparación se aplicaron los factores establecidos en la directriz vigente a la fecha, éstos ajustes se hicieron a partir de un lote tipo con un valor muy inferior al valor de mercado. El bajo valor del lote tipo en los avalúos de los años 2006 y 2007 es la principal causa de valores resultantes muy inferiores al valor de mercado y por lo tanto explica la mayor parte de las diferencias de valor entre éstos avalúos y los avalúos del año 2008. Además en nuestro criterio, el valuador asignó mayor peso a los valores de avalúos anteriores realizados por esa misma administración que a las referencias del mercado (transacciones de compra – venta y ofertas de venta). Si bien esta decisión no resulta la más indicada desde un enfoque técnico, las directrices vigentes a la fecha, en especial el Manual de Procedimientos para el Avalúo Administrativo no establecían ninguna restricción al respecto.”

Tal como se desprende de la transcripción anterior, la principal causa que la DGT identifica en cuanto al cambio en los montos de los avalúos administrativos entre los dos períodos señalados, es el valor asignado al “lote tipo”, que es la base que se utiliza para asignar el valor al terreno objeto de tasación; criterio que comparte esta Contraloría General. Sin embargo, la opinión del Área de Valoraciones Administrativas de la DGT, de que los valores muy inferiores de los avalúos efectuados en los años 2006 y 2007, en comparación con los del 2008, obedecen a que en esos años el “lote tipo” utilizado se estableció a partir de valores inferiores a los verdaderos valores de mercado en esas fechas, se contraponen a los resultados de la revisión realizada por este órgano contralor, de las memorias de cálculo de los avalúos correspondientes a ese período y de la documentación de soporte solicitada a la ATP, por cuanto se pudo observar que en algunos casos las referencias utilizadas responden a ventas de terrenos en la Urbanización Palm Beach, es decir referencias sobre valores de mercado.

De ahí que, a criterio de este órgano contralor, el estudio de la DGT no es contundente al pretender demostrar que los niveles de precio significativamente superiores de los avalúos realizados en el 2008, obedecen a un aparente error de la ATP en la definición del valor del “lote tipo”, utilizado en los avalúos de los años 2006 y 2007.

También la DGT concluye, que los avalúos realizados por la ATP en setiembre de 2008 a propiedades ubicadas en el PNMB, siguieron procedimientos y análisis adecuados que llevaron a emitir opiniones confiables respecto del valor de mercado de los inmuebles a la fecha de los avalúos, aspecto que esta Contraloría General no comparte totalmente. Si bien no se discute el hecho de que lo que explica el aumento de los precios entre los citados períodos, es la asignación del valor al “lote tipo”, lo cierto es que las distorsiones en relación con las referencias de mercado están también presentes en los avalúos del año 2008, debido a que las utilizadas no reflejan la realidad del mercado inmobiliario de la zona, y por lo tanto no eran idóneas.

En punto a lo anterior, se tiene que las referencias empleadas por la ATP para valorar 30 terrenos en el año 2008, provienen de la venta de 5 propiedades en la urbanización Playa Grande Estates, donde el precio base utilizado para efectos de esas valoraciones fue de $\$150.000/m^2$. En ese sentido, aún y cuando la utilización de tales referencias se puede considerar válida, desde la perspectiva técnica de valoración, por tratarse de eventos comerciales comprobados, es criterio de este órgano contralor que esas referencias no eran idóneas para valorar los terrenos que conforman ese Parque, por cuanto los fondos utilizados para la compra de esos terrenos provienen de donaciones realizadas por personas y organizaciones extranjeras, así como por organizaciones internacionales como la UNESCO (que promueven la consolidación del Patrimonio Mundial), a un Organismo no Gubernamental (ONG), que tenía como fin coadyuvar con el Estado Costarricense en la consolidación del PNMB, lo que confiere a dicha compra una naturaleza diferente a la de una transacción habitual de mercado.

Al respecto, se tiene conocimiento de otro caso en el que la ATP rehusó utilizar como referencia la compra de una propiedad por parte de esa misma ONG, considerando que la naturaleza de esa transacción es distinta a las del mercado, siendo que los fondos igualmente provenían de una donación.

Lo anterior, muestra una contradicción por parte de la ATP en cuanto a la utilización de las referencias según su naturaleza, donde el uso de donaciones como transacciones normales del mercado, derivó en una desproporción en los valores asignados a los terrenos de ese Parque Nacional. Adicional a ello, es menester indicar que la mayoría de los valores de mercado que la ATP tuvo a disposición para las valoraciones realizadas en el 2008, son en cuantías menores al monto antes señalado, donde por ejemplo una de las referencias asciende a $\$69.870,00/m^2$, lo que permite prever que el monto de los terrenos de ese Parque, si se hubieran aplicado criterios estrictos en relación con las transacciones de mercado, sería menor respecto del valor asignado tras la utilización como referencia de ventas producto de donaciones.

Cabe traer a colación en ese sentido, lo indicado en las Normas Internacionales de Valoración del año 2005, en el apartado de Conceptos y Principios Generales de Valuación, que define el concepto de valor de mercado de la siguiente manera:

“La cantidad estimada a la que se debe intercambiar una propiedad en la fecha de valuación, entre un comprador y un vendedor dispuestos, en una transacción prudente después de una comercialización adecuada, en donde las partes actúan, con conocimiento, prudente y sin compulsión”.

Según lo anterior, en el concepto de valor de mercado, no cualquier transacción por tratarse de una venta comprobada, necesariamente es representativa del valor de mercado en una determinada zona, ya que eventualmente podría generar un riesgo al tomar transacciones extremas como referencia, generadas por imprudencia o compulsión, en detrimento de la razonabilidad del valor que se debe pagar por un terreno en un proceso expropiatorio, especialmente donde quien paga es el Estado, y lo que se pretende con ello es la satisfacción del interés público.

Entonces, siendo que los montos de compra de los terrenos pagados con donaciones superan considerablemente los precios de las ofertas de mercado, reportadas por la ATP en las mismas memorias de cálculo³⁰, cabe deducir que la compra de esos terrenos no se manejó bajo los parámetros convencionales del mercado, lo que reitera la atipicidad de esas transacciones y la inconveniencia de que estas fueran utilizadas como el principal referente. Dicha circunstancia, a criterio de esta Contraloría General, proporciona dudas razonables en términos del valor real de los terrenos que fueron tasados en el año 2008.

2.3.2. Elementos importantes no considerados dentro de los avalúos administrativos efectuados por la ATP.

Otros elementos que a criterio de este órgano contralor debieron considerarse al valorar los terrenos a expropiar en el PNMB, y que no fueron debidamente incorporados en los avalúos realizados por la ATP, son las variables de hidrología y uso del suelo, así como la presencia real de un parque nacional al frente de los citados terrenos, que les impide tener un acceso irrestricto a la playa, aspectos que se comentan con mayor detalle a continuación.

a. Variables de hidrología y uso del suelo ausentes en los avalúos.

La directriz SAV-1-97 antes mencionada, establece que para las estimaciones de valor que se realicen a las fincas ubicadas en zonas rurales, se deben observar las variables de hidrología (abastecimiento de agua) y las de uso del suelo³¹; sin embargo, éstas no fueron empleadas en la valoración de los terrenos comprendidos dentro de los límites del PNMB, a pesar de que dicha zona es predominantemente rural³².

Al respecto, procede señalar que en dos de los avalúos analizados, apenas se citan algunas consideraciones en relación con el uso del suelo en dicho Parque Nacional, el cual fue calificado por la ATP en la categoría 7, que de acuerdo con la directriz SAV-1-97 de cita corresponde a “regular-malo”, para lo cual se indica que las tierras de esta clase presentan limitaciones solas o combinadas que restringen su uso a vegetación semi-permanente y permanente; sin embargo, esta variable no motivó ningún ajuste para efectos del valor de las propiedades respectivas.

³⁰ Aún cuando la fecha de esas referencias es un año posterior a la de las compras sufragadas con donaciones, cabe indicar que no se visualizan cambios tan considerables en los precios en ese reducido período de tiempo.

³¹ Punto 3.3 de la directriz SAV-1-97 de Junio de 1997.

³² Al considerar las condiciones generales del sector de Playa Grande, resulta dable enmarcarlo en la definición del concepto de “área rural” esbozado en varios documentos oficiales, tales como: la “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Conceptos y Definiciones, Febrero 2000”, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), que clasifica las zonas rurales y urbanas dependiendo de la densidad de población, el grado de dispersión de las construcciones y la existencia de algunas facilidades y servicios (calles, aceras, cuadrantes, escuelas, iglesias, centros de salud, servicios urbanos, etc.), entre otras variables; y el “Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)”, Decreto Ejecutivo No. 31849- MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC del 24 de mayo de 2004, que define área rural como el espacio territorial de ámbito no urbano, perteneciente o relativo a la vida en el campo y las labores relacionadas, donde el uso del suelo predominante es para actividades agrícolas, agroindustriales, agropecuarias o de conservación, y sus instalaciones básicas; y donde pueden existir residencias en poblaciones dispersas y núcleos de población cuyo desarrollo urbano no califica como centros de población, así como desarrollo de instalaciones con fines turísticos.

Además, cabe indicar que el abastecimiento de agua y el uso del suelo constituyen elementos determinantes sobre las posibilidades de aprovechamiento de los terrenos en esa zona, por lo que su consideración dentro del marco de las valoraciones administrativas deviene como requisito consustancial. De esta manera, es de esperar que en las estimaciones de los terrenos que conforman ese Parque Nacional, los valores asignados respondan a un análisis integral de la situación de esa zona, que contemple todos los aspectos indicados en la normativa de valoración antes mencionada y en apego a las disposiciones establecidas en la Ley de Expropiaciones No. 7495 del 3 de mayo de 1995, especialmente en lo indicado en el numeral 22 de esa norma legal, según se transcribe de seguido:

“El avalúo administrativo deberá indicar todos los datos necesarios para valorar el bien que se expropia.../ En cuanto a los inmuebles, el dictamen contendrá obligatoriamente una mención clara y pormenorizada de lo siguiente: / i) Cualesquiera otros elementos o derechos susceptibles de valoración e indemnización.”.

En ese orden de ideas, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), en el oficio No. DIGH-038-09 del 13 de febrero de 2009, le indicó a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), respecto de las citadas variables de hidrología y uso del suelo para el sector comprendido por el PNMB, que dicha zona se encuentra asentada sobre la parte baja del acuífero aluvional de Huacas-Tamarindo, catalogado como de extrema vulnerabilidad, lo que conlleva una restricción al uso del suelo en ese sector, donde se ha señalado que esas tierras deben destinarse estrictamente a actividades de conservación. Además, que en relación con la disponibilidad de agua en el sistema acuífero de Huacas-Tamarindo, se indica una alerta en cuanto a la explotación que se está realizando en las cuencas, pues se determinó que la cantidad de agua que se está extrayendo del acuífero es similar a la que ingresa a éste, situación que lo pone en riesgo crítico de sobre explotación, y como consecuencia de ello, de una posible salinización, lo cual lo volvería inutilizable.

Sobre el criterio antes señalado por el SENARA, el Área de Valoraciones Administrativas de la DGT³³, se refirió en los términos que se transcriben de seguido:

“Debemos indicar que se trata de un documento emitido por SENARA en una fecha posterior a la realización de los avalúos, en consecuencia los valuadores no pudieron disponer de este documento a la fecha de sus avalúos y en consecuencia no debe analizarse su trabajo con base a este documento./ Además y al respecto, la Directriz VA-01-2008 ‘Guía de Valoración’ establece:/ ‘...durante el proceso de revisión de un avalúo, con el fin de determinar si la opinión de valor del valuador resulta apropiada o no de conformidad con los procedimientos establecidos y los principios generalmente aceptados de la valoración, el revisor no debe considerar eventos que afecten la propiedad o el mercado ocurridos con posterioridad a la valoración, debe limitarse a la información que estaba disponible para el valuador al momento de la valoración’./ En consecuencia, aún asumiendo (...) no procede considerar una revisión de la calidad de los citados avalúos fundamentada en la información contenida en este informe del Sistema Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA).”.

³³ Vertida en el citado oficio No. VA-173-2009 del 31 de agosto de 2009.

Empero, es menester resaltar que la condición de vulnerabilidad de los terrenos del PNMB, no obedece a eventos ocurridos después de la fecha de las valoraciones efectuadas por la ATP, sino que se trata de circunstancias inherentes a esa zona, las cuales, si bien fueron retomadas por el SENARA en el oficio de previa cita, ya habían sido señaladas por esa misma entidad en documentos emitidos en años anteriores, como por ejemplo, en el estudio denominado *“Evaluación del potencial y demanda hídrica subterránea en el acuífero costero Huacas - Tamarindo, Santa Cruz, Guanacaste, Costa Rica”*, de mayo de 2003, así como en el oficio No. ASUB-476-06 del 23 de Noviembre de 2006. Asimismo, se debe indicar que se conoce de informes emitidos por la Escuela de Geología de la Universidad de Costa Rica y de la *“Comisión Baulas”*, de la Iniciativa Paz con la Naturaleza, los cuales también han concluido en señalamientos categóricos acerca de la situación de vulnerabilidad en la zona del PNMB.

Así las cosas, no resulta aceptable lo indicado por el Área de Valoraciones de la DGT, siendo que desde el año 2003 se tienen estudios acerca de la vulnerabilidad de la zona, aunado a que las condiciones restrictivas que predominan en ese sector ya habían sido, en alguna medida, identificadas por los propios peritos de la ATP, al haber catalogado el uso del suelo como de categoría 7, sin que las variables respectivas se tomaran posteriormente en cuenta como parte de las estimaciones realizadas.

De ahí la relevancia de que los informes antes mencionados, así como demás documentos que constituyan un insumo en esta materia, sean analizados y aplicados en los avalúos administrativos, para que el precio propuesto en sede administrativa del proceso expropiatorio, sea el resultado de un análisis integral de todas aquellas circunstancias que afectan dicho bien, en cumplimiento del marco jurídico y técnico aplicable sobre la materia, así como en procura de que el Estado costarricense reconozca por concepto del pago de esos terrenos, las sumas que razonable y proporcionalmente correspondan con las condiciones inherentes a un Parque Nacional, como el que nos ocupa en este informe.

b. No consideración en los avalúos de la inexistencia de una zona pública en el sector del PNMB.

Los precios asignados en los avalúos administrativos practicados por la ATP en terrenos ubicados en el PNMB, no consideran las limitaciones que éstos poseen para hacer uso de las playas en la zona de Playa Ventanas y Playa Grande, siendo que dichas playas, al formar parte de este Parque Nacional, no constituyen una zona pública. Aún así, no consta en los informes de los avalúos, así como en las memorias de cálculo respectivas y demás documentos analizados, las razones que motivaron esa omisión en el análisis realizado.

Contrario a lo anterior, un aspecto que motivó incrementos en el precio de esos terrenos, fue la variable *“frente a playa”* que en los avalúos realizados durante el año 2008, aumentó el valor de los terrenos en un 5%. No obstante, esta variable hasta cierto punto puede ser engañosa, debido a la incertidumbre que pudiese existir en cuanto al aprovechamiento real de tal circunstancia, ya que a pesar de que en la zona del Parque se observan algunas ofertas que especifican que los lotes poseen frente hacia la playa, dicha situación puede estar confundiendo a los eventuales compradores interesados, dado que en ese lugar la zona de 50 metros contiguos a la línea de pleamar ordinaria no es zona pública. Por lo que las playas del PNMB no poseen una dinámica similar a las de otras costas en el país, lo cual reduce las posibilidades de aprovechamiento y por tanto su atractivo desde el punto de vista comercial.

Si bien en esas playas existe una prohibición al ingreso de personas durante la noche en temporadas de anidación, lo cual restringe el libre acceso a esas zonas y su disfrute, conforme se vaya consolidando dicho Parque Nacional y entren en plena vigencia el Plan de Manejo y el Reglamento de Uso Público, podrían implementarse controles más rigurosos durante las horas del día y durante todo el año, tal como la eliminación de entradas no oficiales, el cobro de entrada, el levantamiento de cercas vivas u de otra especie entre los terrenos sin expropiar y las áreas consolidadas del Parque, y otras restricciones de uso, lo cual limitaría aún más los accesos a las playas.

El que las regulaciones de cita no hayan sido implementadas aún, se debe a la débil gestión de control del MINAET en ese Parque, además, de que en la especie estamos ante restricciones propias de ese entorno e inherentes a la categoría de manejo de los Parques Nacionales³⁴, que están previstas desde su creación y que deberían limitar por tanto la valoración de estas tierras, desde el contexto del mercado de bienes inmuebles, y cuya omisión en los avalúos efectuados por la ATP, refuerza las dudas razonables sobre el valor real de los terrenos que conforman el PNMB.

2.3.3. Consideraciones relacionadas con el avalúo No. AA-72-2008.

En relación con el avalúo administrativo No. AA-72-2008, del 17 de setiembre de 2008, que corresponde a la estimación del valor de un terreno que abarca una superficie de 10.236,12 m², y que respalda el segundo proceso expropiatorio que actualmente realiza el SINAC a un mismo terreno, según se comentó en el punto 2.2.4. de este informe, se determinó, aparte de esa inconsistencia, principalmente lo que se señala a continuación:

a) El lote tipo utilizado como referencia para valorar este inmueble posee una medida de 90.000,00 m², la cual excede nueve veces el área de la finca objeto del precitado avalúo No. AA-72-2008, de lo cual se tiene que en términos de superficie, no existe un grado de comparación razonable entre ambos terrenos. Muestra de ello es que el resultado de la homologación de esas áreas tan diferentes, dada la composición de la fórmula matemática que ajusta lo relativo al área, conllevó a que el valor de ese terreno superara 2,05 veces el monto utilizado como referencia en este caso particular, es decir, pasó de ₡28.000,00/m² a ₡57.400,00/m², siendo el área la única variable utilizada para ajustar el valor de ese terreno.

Al respecto, este órgano contralor solicitó a la ATP la justificación que sustenta la determinación del lote tipo para este caso específico en la referida dimensión, obteniéndose como fundamentación un documento con información contenida en una tabla sobre 7 fincas, con indicación de los planos catastrados de cada una de ellas, así como de las áreas correspondientes a cada uno de esos planos³⁵. El análisis de esta información evidenció que uno de los planos catastrados corresponde a una finca registralmente cerrada y que no existe bajo la medida indicada por la ATP; para otro de los planos no se indica la finca respectiva y según comprobación en el Registro Nacional, dicho plano no existe para la provincia de Guanacaste; en otro de los casos el área señalada como referencia no coincide con la medida del plano y de la finca de referencia; y finalmente, los planos especificados para una de las fincas no guardan relación con dicho terreno, según se observó en el historial registral de esa propiedad, y que esos planos nunca respaldaron la inscripción de terrenos en la provincia de Guanacaste.

³⁴ Áreas Silvestres Protegidas que están reguladas, entre otras leyes, por la Ley del Servicio de Parques Nacionales, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Biodiversidad y la Ley de Conservación de la Vida Silvestre.

³⁵ Con base en la sumatoria de las áreas de los planos catastrados indicados para las 7 referencias de fincas, se realizó un promedio simple que resultó en un área de 90.000,00 m², la cual fue asignada al lote tipo utilizado como referencia para la determinación del monto del terreno a valorar.

A ello, debe agregarse que en términos globales las áreas de los planos catastrados utilizados como referencia por la ATP, no coinciden con las áreas de las fincas señaladas, todo ello de acuerdo con la información obtenida por este órgano contralor en el Registro Nacional. Lo anterior, a pesar de lo establecido en la directriz No. VA-03-2008³⁶ respecto de los atributos de las referencias a utilizar en el enfoque de las ventas comparables, en los términos que se transcriben a continuación:

*“(...) que cumplan las siguientes condiciones: / **-Recientes:** el enfoque de las Ventas Comparables pierde confiabilidad a medida que las referencias de que se dispone son menos recientes. / **-Suficientes:** a mayor cantidad de referencias mayor confiabilidad resulta del enfoque de las Ventas Comparables/ **-Confiables:** a mayor confiabilidad de los datos de las referencias, mejores resultados se obtendrán del Enfoque de las Ventas Comparables.”*

De lo anterior, se tiene que para efectos de la determinación del área del lote tipo de 90.000,00 m², la ATP utilizó datos de fincas y planos que en la mayoría de los casos no se apegan a la realidad de los terrenos de la zona, lo que evidencia que la obtención de tales referencias responde a un proceso que no contó con un estudio pormenorizado de la información existente en el Registro Nacional. Además, siendo que algunas de las referencias en comentario no cumplen con los atributos señalados en la citada directriz No. VA-03-2008, podría generar dudas sobre la razonabilidad técnica en la que se fundamenta el avalúo de cita.

b) El valor asignado al lote tipo en este avalúo, definido en ₡28.000/m², proviene de ajustes efectuados al precio de venta de un terreno de 46.245,33 m², por el cual se pagó la suma de ₡20.682,00/m², según se indicó en párrafos precedentes. Para efectos de los ajustes antes indicados, las características del lote tipo y del terreno vendido se definieron según se muestra en el siguiente cuadro:

Características del lote tipo y del terreno de referencia en el avalúo No. AA-72-2008.

Características	Lote tipo	Terreno vendido (referencia)
Área	90.000,00 m ²	46.245,00 m ²
Frente a calle	190 m.	160 m.
Frente a playa	140 m.	60 m.
Vista	Si	No

Nótese que las características del terreno vendido corresponden a un área de 46.245,00 m², con frentes a calle y playa de 160 m. y 60 m., respectivamente; no obstante ello, de acuerdo con el plano catastrado de ese terreno y la información verificada en el Registro Nacional en relación con esta venta, se tiene que la medida exacta de esa propiedad es de 46.245,33 m², y los frentes reales a calle y playa, en ese orden, son de 173,93 m. y 100 m.

³⁶ Tal como se hizo referencia en otra nota al pie de este documento, esa directriz fue utilizada en el caso de algunos ajustes correspondientes a los avalúos administrativos elaborados en el año 2008.

Además, la ATP indica que la propiedad vendida no posee vista, mientras que el lote tipo sí la posee, lo cual llama la atención, siendo que la ubicación geográfica del plano catastrado del terreno vendido³⁷, es bastante cercana a la de los planos que se utilizaron para fundamentar la definición del lote tipo en la precitada área de 90.000,00 m², de lo que resulta dable derivar, por su proximidad, que tales propiedades poseen una vista a playa similar, la cual es parcial, toda vez que se trata de una zona en la que existe una cortina de vegetación que protege el área de anidación de las tortugas marinas Baulas.

De lo anterior, se colige que existe una distorsión en los ajustes efectuados por la ATP en este caso en particular, toda vez que éstos fueron realizados con base en datos que no son precisos, en lo que a las características reales del terreno vendido se refiere.

Así las cosas, al efectuar este órgano contralor un ejercicio de recálculo de los ajustes realizados por la ATP, a fin de definir el precio del lote tipo en cuestión, esta vez utilizando los datos extraídos del Registro Nacional en relación con el terreno vendido y sin tomar en cuenta el ajuste por concepto de vista, se tiene que el valor asignado al lote tipo³⁸, asciende a $\$23.629,98/m^2$, diferente de los $\$28.000,00/m^2$ antes indicados; cifra que ajustada según los parámetros indicados en la memoria de cálculo del avalúo No. AA-72-2008, que en su oportunidad resultó en un valor del terreno en $\$587.5$ millones, resultaría en $\$91.7$ millones menos, según la disminución en el valor del m².

De lo expuesto en los puntos a) y b) precedentes, se denotan debilidades en el control y supervisión del trabajo realizado por los peritos de la ATP, como errores de cálculo provocados por las referencias utilizadas, que debieron ser identificados y corregidos de previo a la emisión de los informes de avalúo.

2.4. TERRENOS MUNICIPALES DENTRO DEL PNMB.

Como parte del estudio realizado, se determinó la existencia, dentro de los límites del PNMB, de terrenos que siguen siendo administrados por la Municipalidad de Santa Cruz, situación improcedente por cuanto toda propiedad perteneciente al Estado, a las municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, que llegare a formar parte de una área silvestre protegida, se constituye en Patrimonio Natural del Estado, y por lo tanto debe pasar a ser administrado por el MINAET, a través del SINAC.

³⁷ Este plano también fue señalado por la ATP en la tabla mencionada en el punto a. de este apartado como una de las referencias para establecer la extensión del citado lote tipo en 90.000,00 m².

³⁸ Ello, manteniendo otros ajustes adicionales que la ATP realizó a esta referencia, que corresponden a los análisis de comparación relativa y de rangos. Dichos cálculos se efectuaron respetando las proporciones empleadas por la ATP tanto en este caso particular como en el ejemplo dado en el aparte No. 5.2 de la directriz VA-03-200 "Procedimientos de Ajuste para Bienes Inmuebles en el Enfoque de las Ventas Comparables", denominado "Análisis de rangos".

Uno de estos casos lo constituye un terreno de 2.000 metros cuadrados ubicado en el sector sur de Playa Grande, el cual fue dado en concesión por la Municipalidad de Santa Cruz a una persona física en 1984, concesión que de acuerdo con la información del Registro Nacional, venció el 5 de octubre de 1989³⁹. No obstante, los documentos consultados en la Municipalidad de Santa Cruz indican que dicha concesión fue prorrogada el 26 de enero de 1993, y posteriormente traspasada a otro beneficiario el 23 de marzo de ese mismo año, a pesar que el PNMB ya había sido creado en 1991. A este nuevo concesionario, la citada Municipalidad no solo le permitió la edificación de una casa de recreo dentro del Parque, sino que también le prorrogó la concesión en 1995 por diez años más, sin que la administración del MINAET se haya pronunciado sobre tal situación.

Al respecto, el artículo 12 de la Ley del Servicio de Parques Nacionales⁴⁰, indica que *“...no pueden otorgarse concesiones de tipo alguno para la explotación de productos de los parques nacionales, ni otorgarse permiso para establecer otras instalaciones que las del Servicio”* (entiéndase por la palabra “Servicio” el SINAC).

Sobre este tema, y de acuerdo con los documentos revisados por esta Contraloría General, se tiene que el oficio No. SINAC-DG-415 del 29 de febrero de 2008, fue el único documento localizado en donde consta una solicitud expresa del SINAC a la Municipalidad de Santa Cruz, para procurar el traspaso de este terreno al MINAET; oficio que se emite en razón de las gestiones realizadas por una ONG ambientalista ante dicho Sistema, mediante las cuales se cuestionaba el accionar del SINAC en relación con este tema. Cabe señalar, que a esta gestión no se le dio el seguimiento debido para hacer efectiva la recuperación el terreno, prueba de ello es que siete meses después, ante la consulta realizada por esta Contraloría General para conocer la respuesta recibida por el SINAC al citado oficio⁴¹, la Dirección Ejecutiva de ese Sistema no tenía ningún conocimiento al respecto, debiendo realizar nuevamente la consulta a esa Municipalidad. A la fecha de este estudio, la situación permanecía igual, por lo que el SINAC deberá tomar las acciones necesarias para recuperar dicho terreno.

Otros casos son los lotes municipales que se ubican dentro de los límites del PNMB, que corresponden a parte de las áreas comunes (alamedas, aceras, calles públicas, parques infantiles, entre otros) de dos complejos urbanísticos denominados Playa Grande States S.A. y Palm Beach S.A., ubicados en los sectores norte y sur de Playa Grande, respectivamente, cuyas extensiones se traslapan con el área del Parque. Estas áreas comunes —de las cuales la Municipalidad de Santa Cruz tiene identificadas las correspondientes a la primera de las urbanizaciones antes indicadas⁴²—, al ser propiedad municipal, deben traspasarse en su titulación y administración al MINAET, para que sean manejadas como parte de ese Parque. No obstante, a la fecha el SINAC no ha ejecutado ninguna acción para asegurarse el traspaso de esas áreas, situación que va en detrimento de la consolidación del PNMB.

³⁹ Registro Nacional de la Propiedad, finca No. 000454, Tomo 0002, Folio 005, Asiento 001; ubicado en Playa Grande, Distrito 3: Veintisiete de Abril, Cantón 3: Santa Cruz, Provincia de Guanacaste.

⁴⁰ Ley No. 6084 del 24 de agosto de 1977.

⁴¹ Oficio No. FOE-PGAA-0763 del 29 de octubre de 2008.

⁴² Ver el oficio No. DCT-i-402-10-2008 del Departamento de Catastro y Topografía de la Municipalidad de Santa Cruz, adjunto al oficio No. AM-283 del 23 de octubre de 2008.

Es importante indicar que la Ley Orgánica del Ambiente⁴³, en su artículo 34 dispone que *“...en las áreas silvestres protegidas propiedad del Estado, corresponde al Ministerio del Ambiente y Energía, adoptar medidas adecuadas para prevenir o eliminar, tan pronto como sea posible, el aprovechamiento o la ocupación en toda el área y para hacer respetar las características ecológicas, geomorfológicas y estéticas que han determinado su establecimiento.”*. En ese mismo orden, el artículo 11 de la ya citada Ley del Servicio de Parques Nacionales, indica que *“...no podrán constituirse servidumbres a favor de fundos particulares en terrenos de parques nacionales.”*. De ahí que, en las áreas municipales antes citadas, por ser propiedades del Estado que conforman parte del PNMB, el SINAC está obligado no solo a tomar posesión, sino también a eliminar su aprovechamiento y su ocupación, y someterlas a las actividades de conservación que se propongan en el plan de manejo de dicho Parque, según los objetivos de su creación.

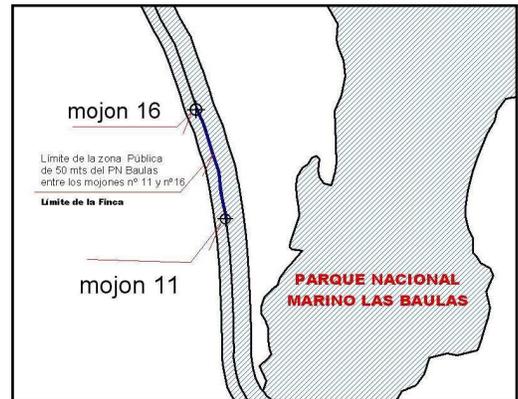
2.5. CONVENIO ENTRE EL ENTONCES MIRENEM Y UNA SOCIEDAD PRIVADA PARA EL DESARROLLO DE UN COMPLEJO TURÍSTICO COLINDANTE CON EL PNMB.

El 24 de marzo de 1992, el señor Mario Boza Loría en su condición de Ministro a.i. del entonces Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), actual MINAET, suscribió con el señor Reinhard Unglaube, como apoderado generalísimo de la sociedad Palm Beach S.A., un convenio, sin plazo de vencimiento, con el propósito, según indica el documento, de unir esfuerzos para la conservación del PNMB.

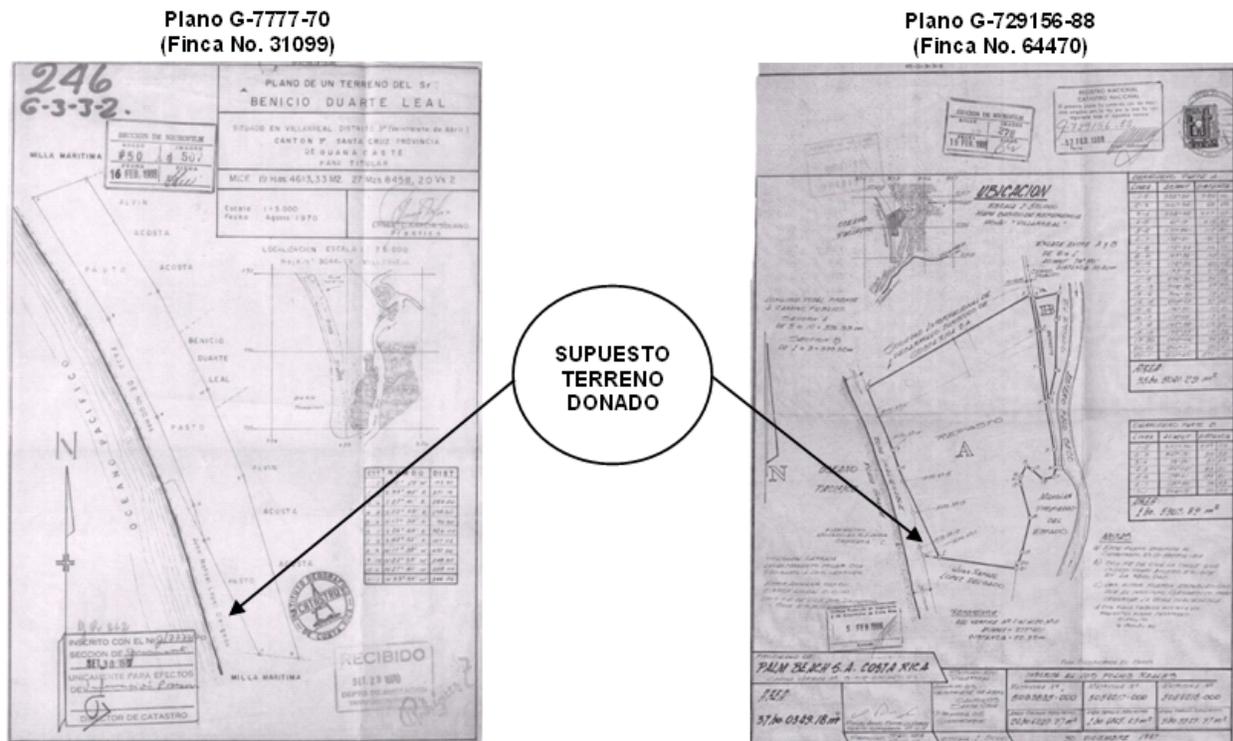
En el artículo 1 de ese convenio, la citada Sociedad Anónima manifiesta haber donado al Ministerio, una franja de terreno de su propiedad, sito en Playa Grande, inscrita al Folio Real del Registro Público de la Propiedad bajo las matrículas Nos. 67330 y 64330, con la siguiente ubicación: *“En el límite oeste, que es la zona inalienable del Refugio de Vida Silvestre Tamarindo, el terreno empieza en el mojón número once del Instituto Geográfico Nacional, y termina dieciséis metros con treinta y tres centímetros al norte del mojón número dieciséis, con una longitud total de cuatrocientos de frente de playa. El mojón número once está ubicado ciento setenta y siete metros al sur-oeste de la coordenada número doscientos cincuenta y seis, y doscientos diecinueve metros al oeste de la coordenada número trescientos treinta y cinco. El mojón número dieciséis está ubicado a doscientos noventa y siete metros al norte de la coordenada número doscientos cincuenta y seis y a trescientos veinticinco metros al oeste de la coordenada número trescientos treinta y cinco. / Paralelo a esta línea, se ubica el límite Este del terreno. La línea recta de este límite está curvada entre el mojón número doce y el mojón número trece, y se arrima a la línea de mojones a diecisiete metros entre los mojones número quince y número dieciséis. Los terrenos donados limitan al Norte con la corporación TAMARINDO BEACH CLUB, S.A.; al Sur con Juan Rafael López Delgado; al Oeste con el REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE TAMARINDO y al Este con el proyecto de desarrollo turístico PALM BEACH, S.A., COSTA RICA.”*

⁴³ Ley No. 7554 del 4 de octubre de 1995.

Con base en esas referencias, se solicitó al SINAC, que ubicara ese terreno, así como su extensión. Al respecto, se indicó a este órgano contralor que tales referencias no son del todo exactas, únicamente se logró una aproximación de su ubicación en relación con la línea de costa, no así de su área, tal y como se muestra en la imagen a la derecha. No obstante, de acuerdo con las coordenadas que se citan en el convenio para ubicar los mojones 11 y 16 (coordenadas 256 y 335), se puede establecer que el presunto terreno donado estaría asentado sobre un sector cercano al área de la finca madre No. 4 (ver imagen del punto 2.2.1, inciso a. de este informe).



A partir del estudio registral de la citada finca madre, determinando las fincas y sus respectivos planos catastrados, que de ella se derivan hasta llegar a la finca propiedad de la sociedad Palm Beach S. A., se puede establecer que el terreno que supuestamente se estaba donando con el citado convenio, en realidad se trata de una porción de tierra en forma triangular que nunca fue titulada, y que por lo tanto nunca perteneció a la referida sociedad, tal y como se visualiza en la siguiente imagen al comparar los planos catastrados de tales fincas⁴⁴:



⁴⁴ Estos planos se presentan con mayor detalle en los anexos 2 y 5 de este informe. Es importante destacar que entre estas dos fincas existió la No. 54218 cuyo plano catastrado es el G-585200-85 (ver anexo 6), la que aparentemente se apropió en forma irregular de la porción de tierra en cuestión, pero que posteriormente fue rectificada con el plano G-729156-88.

Esta franja de terreno contiene en su parte sur un lote de poco más de 2.000 metros cuadrados que actualmente ocupa en aparente forma irregular un particular, mismo que en algún momento fue objeto de una concesión municipal, tal y como se comentó en el punto anterior de este informe⁴⁵. Precisamente ese particular alertó en su oportunidad tanto al entonces MIRENEM como a la Municipalidad de Santa Cruz, previniéndolos de que los terrenos que pretendía donar la sociedad de cita eran terrenos del Estado; según se desprende de notas del 2 y 7 de julio de 1993, ubicadas en el expediente municipal sobre la referida concesión.

Por otra parte, algunos puntos de un plan regulador que se establece en el artículo 3 de dicho convenio, para el desarrollo del citado proyecto turístico, son claramente contrarios al interés público; específicamente el punto 1 de ese plan, que indica que la “...línea de construcción aprobada por EL MINISTERIO es a 50 metros de la línea de mojones”, aspecto que riñe con los límites del Parque en esa zona, ya que de acuerdo con el Decreto Ejecutivo de creación, No. 20518 del 5 de junio de 1991, son 75 metros distante de la zona pública. De igual forma el punto 22, que establece que “...los residentes de los proyectos podrán aprovechar la playa, los esteros y sus manglares sin necesidad de cancelar la cuota de ingreso al Parque Nacional”, situación que es contraria tanto con la normativa de ese entonces como con la actual.

Como contrapartida en el Convenio, el Ministerio se comprometía a no construir edificaciones en los terrenos donados (art. 3 bis), así como reconocer públicamente la donación de terrenos que hacía la sociedad al Estado y comunicar a varias autoridades públicas el beneplácito y acuerdo por la mencionada donación de tierras (art. 4)⁴⁶.

Estos hechos demuestran una débil gestión de las autoridades ambientales de ese entonces, al firmar un convenio en las condiciones señaladas, en aparente detrimento de bienes públicos e intereses de la colectividad; situación que demanda ser enmendada por las actuales autoridades del MINAET, entre otras instancias públicas.

2.6. DEBILIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DEL PNMB.

El MINAET, a través del SINAC, no ha realizado gestiones suficientes, oportunas y efectivas, ni ha destinado los recursos necesarios, para proteger el Parque Nacional Marino Las Baulas (PNMB) y la biodiversidad que éste contiene en sus territorios continental y marino. De acuerdo con las indagaciones, entrevistas e inspecciones de campo realizadas por esta Contraloría General, se logró determinar una serie de debilidades en las labores de administración y control del Parque, que ponen en riesgo el logro del objetivo de creación de esta área silvestre protegida, cual es la protección de la tortuga Baula y de los demás recursos biológicos que se encuentran en el lugar. Dichas debilidades se comentan a continuación:

a. Oficialización y divulgación de un reglamento de uso público del PNMB.

Pese a que el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC), mediante acuerdo No. 10 de la Sesión Ordinaria No. 05-2008, celebrada el 20 de octubre de 2008, aprobó el texto correspondiente al documento denominado “Reglamento de Uso Público del Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste”, acordando a su vez, la remisión de dicho Reglamento a la Asesoría Legal de la Secretaría Ejecutiva del SINAC, para que realizara el trámite respectivo de publicación, a la fecha de este estudio, tal documento no ha sido oficializado mediante decreto ejecutivo según corresponde.

⁴⁵ En el anexo 7 se puede ver la ubicación del lote que había sido concesionado por la Municipalidad de Santa Cruz, en relación con el lote No. 59 de la actual urbanización Palm Beach. Como se puede observar dicho lote se encuentra situado sobre la cuña de terreno que supuestamente se donó al entonces MIRENEM, en donde se estampa la leyenda “Terreno Municipal”.

⁴⁶ A la Municipalidad de Santa Cruz, al INVU, al MINSU, al ICE, y a los órganos involucrados del entonces MIRENEM.

El reglamento de uso público es un elemento de vital importancia para toda área silvestre protegida (ASP), debido a que constituye el instrumento por medio del cual se regulan las acciones antrópicas y la protección de la biodiversidad dentro de esa área y ponen en práctica gran parte de las actividades de conservación y control que se establecen en el plan de manejo del área, que toda ASP debe tener según lo establece el artículo 37 de la Ley Orgánica del Ambiente; y que en el caso del PNMB, fue aprobado mediante Resolución No. ACT-032-05 del 29 de setiembre de 2005⁴⁷. En esa resolución se confirió un plazo de seis meses a la Administración del Parque para divulgar el plan de manejo, la zonificación propuesta y las regulaciones de uso público; acción que cuatro años después de la citada resolución no se ha ejecutado, al menos en el caso de la zonificación y las regulaciones de uso público, lo que va en detrimento del cumplimiento de dicho plan.

Esta situación provoca que el PNMB sea utilizado por los vecinos y visitantes sin regulación alguna, tanto en lo que respecta al ingreso, como a las actividades que se llevan a cabo dentro de él⁴⁸, muchas de las cuales no son compatibles con los objetivos de conservación que persigue el Parque, tal y como se indica más adelante. Además, es importante señalar que ni el plan de manejo, ni el reglamento de uso público propuesto, establecen la carga turística diurna del Parque, aspecto importante para regular la afluencia de turistas en horas del día y evitar el desmejoramiento de su condición, especialmente en los períodos vacacionales altos.

b. Omisión de control de acceso y cobro de entrada al PNMB.

La Administración del PNMB no ha establecido un control de acceso, un horario oficial de visitación y una tarifa de entrada al Parque, tal como sucede con otros parques nacionales, como Cahuita, Guanacaste y Tortuguero, situación que posibilita que cualquier persona entre o salga a cualquier hora de esta área silvestre protegida, con excepción del acceso restringido de las 6 p.m. a las 5 a.m. en el período del 1º de octubre al 15 de marzo, cuando tiene lugar la época de desove de la tortuga Baula, horario en que sí se cobra por entrar a los diferentes sitios de anidación, según indicó el Administrador del Parque.

De acuerdo con lo manifestado por dicho funcionario, al existir múltiples entradas no reguladas desde las propiedades privadas ubicadas en Playa Ventanas y Playa Grande (alrededor de 34), se hace imposible el cobro respectivo y por ende, el control de acceso al Parque. Esta situación fue constatada por este órgano contralor, observándose como los dueños de estas propiedades ingresan libremente al Parque—inclusive con sus sillas de playa para tomar el sol— sin ningún tipo de regulación (ver imagen a la derecha).



⁴⁷ Emitida en forma conjunta por el Director del Área de Conservación Tempisque, el Presidente del Consejo Regional del Área de Conservación y el Director del SINAC.

⁴⁸ Únicamente se establecen ciertos controles en la época de desove de la tortuga en horas de la noche.

En ese sentido, se debe tener presente que si bien la citadas propiedades no han sido aún recuperadas o expropiadas, lo cierto es que la zona pública en dichos sectores si es parte integral del Parque, y por lo tanto sujeta a regulaciones de uso y control de acceso, por lo que las personas que habitan en ellas no deberían tener acceso y uso irrestrictos a las playas del Parque. Por ejemplo, según se aprecia también en la imagen anterior, en esos sectores han sido introducidas especies exóticas de árboles, tales como almendros y cocoteros, utilizados por los residentes para dar sombra a las casas y a las personas en la playa, los cuales constituyen especies no nativas que causan una distorsión en el ecosistema del Parque y que eventualmente pueden afectar las áreas de anidación de las tortugas.

Asimismo, a pesar que existe una cantidad importante de rótulos en los accesos oficiales al Parque, se pudieron identificar alrededor de once entradas adicionales en zonas sin construcciones, que no poseen ningún tipo de rotulación, que indique al visitante que está en un parque nacional, las cuales podrían calificarse como entradas clandestinas o ilegales que deberían ser eliminadas para controlar de mejor forma el acceso al Parque.

Finalmente, el Administrador del Parque indicó que otro aspecto que impide llevar a cabo un adecuado control del acceso, es el hecho de que apenas se cuenta con cuatro funcionarios a tiempo completo para atender seis puestos de vigilancia establecidos, funcionarios que además tienen que atender otra serie de actividades dentro del Parque, por lo que en la época de anidación se debe recurrir a voluntarios para realizar dichas tareas. Debido a ello, es común observar en las playas del PNMB una numerosa afluencia de turistas y surfistas durante el día, sin que éstos hayan cancelado su respectiva entrada al Parque, y sin que formen parte de las estadísticas de visitación, situación que afecta el control y el ingreso de recursos destinados a cubrir los costos asociados a las faenas de vigilancia y protección de la biodiversidad de este Parque Nacional.

c. Ausencia de vigilancia marítima y de regulación de la pesca.

Durante la visita al PNMB se observaron varias lanchas de pescadores artesanales en la zona marítima del Parque y varios pescadores en el estero San Francisco. Asimismo, se observó un barco grande a la distancia, cuyas actividades no fueron posibles de identificar. Según indicó el Administrador del Parque, actualmente no se realiza la vigilancia marítima, en virtud de que la lancha con que se cuenta está en mal estado, y que se espera tener una lancha nueva, pero que no será de uso exclusivo para el PNMB, sino que está destinada para la vigilancia de todo el área marina del Área de Conservación Tempisque (más de 500 km de costa).



d. Presencia de animales domésticos dentro del Parque.



En una de las visitas realizadas por esta Contraloría General al PNMB, se observaron grupos de personas con sus mascotas (perros) en las playas del Parque, así como varias personas desplazándose libremente a caballo por ellas, sin ningún tipo de control o regulación. Sobre este particular, el Administrador del Parque señaló que esto genera un problema en época de desove y se está trabajando con la comunidad para abordar la problemática; sin embargo, a la fecha el problema sigue sin resolverse.

Al respecto, en una nota reciente dirigida a la Dirección Ejecutiva del SINAC por la Red Nacional de Tortugas Marinas de Costa Rica⁴⁹, se denuncia la presencia de perros que llegan al Parque a desenterrar los huevos y las crías de tortuga Baula de sus nidos, solicitando a su vez corregir de forma inmediata dicha situación.

En dicha nota se indica, apoyándose en un estudio de la científica Pilar Santidrián⁵⁰, que la presencia de animales domésticos en las playas de anidación es consecuencia del desarrollo costero de la zona, explicando que, a diferencia de los depredadores naturales que afectan la dinámica de las poblaciones de tortugas marinas de manera natural, debido a que las tortugas han evolucionado para compensar esa mortalidad natural, los animales domésticos, por su condición de depredadores no naturales, pueden provocar un gran impacto en las poblaciones de tortugas marinas, y que en el caso de Playa Grande, la presencia de animales domésticos ha aumentado muy rápidamente, siendo que son numerosos los nidos que en la actualidad se encuentran excavados por perros. Esta situación es en extremo preocupante, dado que puede dar al traste con los esfuerzos de preservación llevados a cabo en los últimos años en ese Parque Nacional.

e. Caseta de vigilancia del estero de Tamarindo en abandono.

La caseta de vigilancia del estero Tamarindo ha sido afectada por el vandalismo local, por lo que se encuentra en mal estado. Al momento de la vista, el pequeño atracadero que se encuentra al lado de esta caseta estaba también en serio estado de deterioro y con problemas de flotación lo cual implica un serio riesgo para quienes intentan abordar los botes y se dirigen a observar o estudiar la biodiversidad del estero y los manglares.



⁴⁹ Nota del 30 de setiembre de 2009, suscrita por Julio Barquero Elizondo, Coordinador de la Red.

⁵⁰ Informe resumido sobre el "status" de la población de tortugas Baula que desova el PNMB. Pilar Santidrián Tomillo, Ph.D, Drexel University.

f. Cárcavas en Playa Grande provocadas por la escorrentía de aguas llovidas.

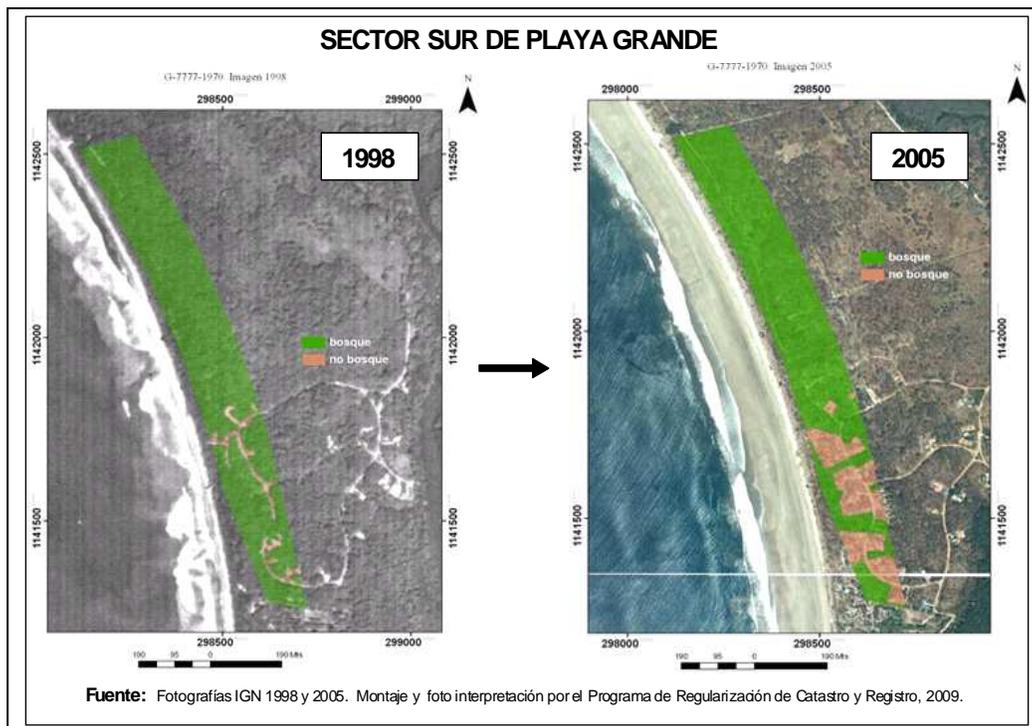


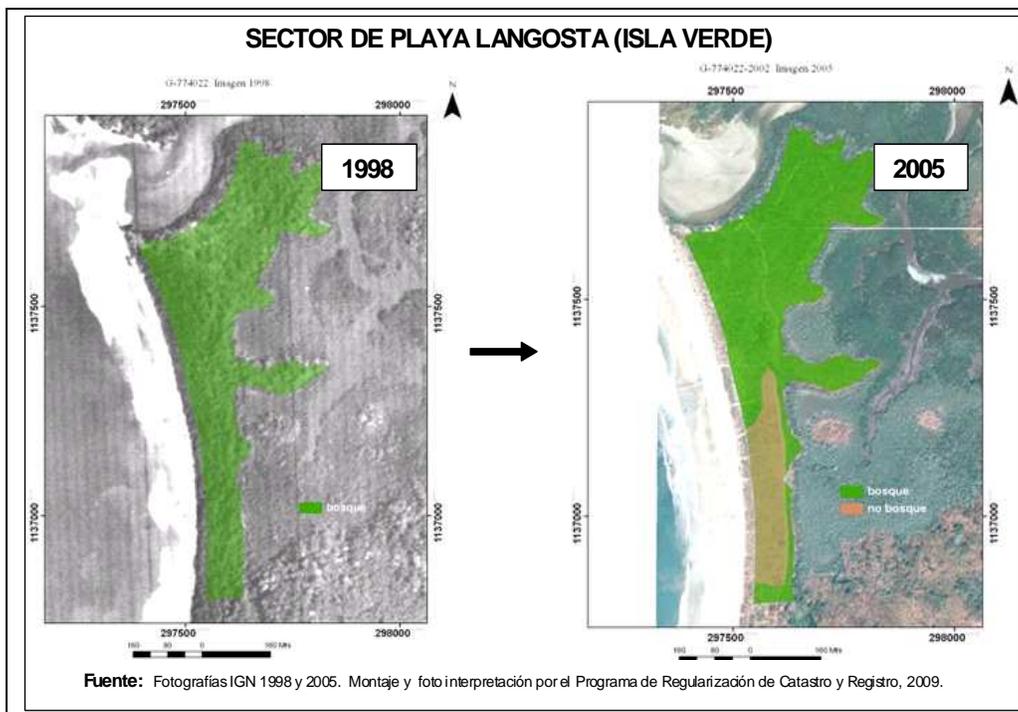
La escorrentía de aguas llovidas provenientes de las urbanizaciones y construcciones aledañas al Parque, en algunos sitios comienza a generar cárcavas que deslavan la arena y arrastran troncos hacia Playa Grande. Según se aprecia en la imagen a la izquierda, en la entrada principal del Parque existe una zanja de casi 1 metro de profundidad y de 3 a 4 metros de ancho, la que se encontraba llena de basura y troncos arrastrados por las aguas pluviales. Las condiciones de poca estabilidad, propias de

suelos arenosos, agravan aún más esta situación de deslave, poniendo en riesgo los sitios de anidación de las tortugas.

g. Desmejoramiento de los bosques del PNMB.

Con base en la comparación de fotografías aéreas de algunos sectores del PNMB, se logra determinar que algunas áreas que estaban cubiertas por bosque en 1998, sufrieron un desmejoramiento en su cobertura forestal para el año 2005. Dicha situación se presenta a continuación para el sector sur de Playa Grande y el sector de Playa Langosta (Isla Verde):





Si bien los terrenos a los que hacen referencias las imágenes anteriores son tierras del PNMB que aún no han sido expropiadas, lo cierto es que la Ley Forestal No. 7575 del 13 de febrero de 1996, en su artículo 19, indica que en terrenos cubiertos de bosque no se permitirá cambiar el uso del suelo ni establecer plantaciones forestales. Igualmente, en el artículo 2 de esa Ley se establece que cuando se determine mediante ley, que el terreno es imprescindible para conservar la diversidad biológica o los recursos hídricos, quedará constituida una limitación a la propiedad que impedirá cortar árboles y cambiar el uso del suelo.

De ahí que podría no ser lícita la corta de árboles que ha tenido lugar en los bosques comprendidos dentro de los límites del PNMB, situación que demuestra la falta de control y monitoreo periódico por parte de la Administración del Parque, y por los funcionarios encargados del control forestal en el Área de Conservación Tempisque.

Las debilidades comentadas en este aparte, demuestran serias debilidades del MINAET en la gestión de manejo y control del PNMB y en la asignación de recursos suficientes para atender las labores prioritarias que motivaron los objetivos fundamentales para la creación de este Parque Nacional; lo que a su vez, ha provocado en el visitante la sensación de no estar en presencia de un parque nacional, y de ahí la contribución del visitante y el residente en su desmejoramiento. Asimismo, es menester señalar que esta débil gestión de los órganos públicos involucrados, colabora con la creación de falsas expectativas en los inversionistas, que pretenden sacar provecho de la construcción de hoteles y casas de recreo en dicho lugar, situación que puede estar contribuyendo en un aumento irracional del valor de los terrenos en esa zona, con el consecuente perjuicio a la Hacienda Pública.

3. CONCLUSIONES.

Desde el punto de vista biológico y ecológico, y en términos de la protección y conservación de los recursos naturales, la relevancia que reviste el Parque Nacional Marino Las Baulas es indiscutible, tanto a nivel local como mundial, debido a que con él se persigue proteger, además de otros ecosistemas valiosos, el sitio de anidación más importante de las tortugas marinas Baula en toda la costa pacífica del continente americano, especie que actualmente se encuentra en peligro crítico de extinción y cuya anidación ha venido a menos durante los últimos años en nuestro país. Asimismo, desde la perspectiva del desarrollo sostenible su importancia para el país es aún mayor, ya que este Parque como otros, contribuye con el mandato constitucional de procurar a cada ciudadano un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, donde los aspectos ambientales deben ser ponderados en igualdad de importancia con los aspectos económicos y sociales. Además, desde el ámbito puramente legal, la Ley Orgánica del Ambiente le impone al Estado la obligación de expropiar los terrenos que componen este Parque Nacional, y de adoptar todas las medidas necesarias para eliminar el aprovechamiento y la ocupación en toda el área, de conformidad con las características ecológicas, geomorfológicas y estéticas que lo han establecido como Parque.

Pese a ello, desde su creación en 1991, las autoridades ambientales del país no han ejecutado acciones firmes, concretas e integrales en procura de la consolidación del Parque Nacional Marino Las Baulas. En ese sentido, la tardanza en el inicio del proceso expropiatorio de los terrenos que lo conforman; la falta de rigurosidad técnica en las acciones llevadas a cabo hasta la fecha como parte de dicho proceso expropiatorio; la omisión en el establecimiento de restricciones orientadas al resguardo de los ecosistemas que lo componen; y los esfuerzos aislados para dotar de los recursos necesarios a la Administración del Parque, que le permitan desarrollar en forma efectiva sus funciones de manejo, control y conservación de los ecosistemas que protege, son muestra de la debilitada gestión ambiental del Estado en procura de la citada consolidación de esta importante área silvestre protegida.

Esta situación ha potenciado el nacimiento de actividades ajenas a la dinámica habitual de los parques nacionales, permitiendo un desarrollo desmedido en esa zona, y con el paso de los años se ha dificultado su administración; lo que ha repercutido en una percepción desproporcionada e irreal del valor de la tierra, creando de esta manera una gran presión en su contra. Esto a pesar de que era sabido que permitir el desarrollo de infraestructura turística en este sitio, produciría desechos, iluminación, ruido de vehículos y motores fuera de borda y otras perturbaciones severas que afectarían gravemente el hábitat de las tortugas Baula, llegándose a producir lo que precisamente se quería evitar con la creación del Parque.

Ante lo inmanejable de esta situación, la administración del MINAET, buscando solventar las debilidades en su capacidad institucional que le impiden lograr la misión de adquirir las tierras del Parque Nacional Marino Las Baulas y asegurar su subsistencia, decide atenuar tales debilidades, mediante la promoción de un proyecto de ley que pretende reducir en sus límites dicho Parque, con el propósito de no tener que llevar a cabo las expropiaciones, justificándose tal actuación en aspectos meramente de orden presupuestario; pero el problema y las amenazas al hábitat de las tortugas, seguiría latente con el paso de los años, lo que podría ser ambientalmente irreversible.

Esta intención del MINAET, que se puede entender como una salida alternativa para enfrentar una problemática del citado Parque, que se le ha vuelto incontrolable, dada la inefectiva e infructuosa gestión que ha tenido ese Ministerio por muchos años, en relación con la conservación y protección de esta área silvestre protegida, se contraponen con la tarea de consolidar un parque nacional cuyos objetivos de creación son ahora más vigentes que nunca, dada la disminución alarmante en el número de tortugas que llega a desovar; situación que es provocada, principalmente, por el desarrollo turístico en las playas de anidación, desarrollo que además, paradójicamente, se quiere incentivar con el citado proyecto de ley.

Como resultado de las actuaciones y omisiones antes apuntadas, se evidenciaron importantes debilidades en la delimitación del Parque; inconsistencias en el proceso de expropiación de los terrenos, los cuales podrían constituir parte del Patrimonio Natural de Estado, como consecuencia de que algunas de las fincas madre fueron tituladas en sede administrativa, cuando el ordenamiento jurídico exigía un proceso de información posesoria en sede judicial; debilidades de tipo técnico en los avalúos administrativos, que ocasionaron diferencias de hasta un 500% en los montos de esos avalúos a un mismo terreno o terrenos con condiciones similares entre dos períodos relativamente cortos; diferencias considerables entre el avalúo administrativo y el judicial hasta de un 6037%; y la existencia de algunos terrenos municipales dentro del PNMB que no se han traspasados al MINAET; entre otras.

4. DISPOSICIONES.

En razón de los resultados comentados, y de conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, y a efecto de subsanar las debilidades antes comentadas, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo o en el término conferido para ello; por lo que, su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad. Asimismo, cabe señalar que este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

4.1. DISPOSICIONES AL MINISTRO DEL AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES.

a) A fin de solucionar las debilidades comentadas en el punto 2.1 de este informe, realizar o coordinar con las instancias competentes según corresponda, entre otras, con el Instituto Geográfico Nacional (IGN), las siguientes actividades:

i. El amojonamiento, o la revisión de la línea de mojones actual, que demarque correctamente la zona de 50 metros medidos desde la pleamar ordinaria, en todo el sector costero que conforma el PNMB.

ii. La definición, mediante el instrumento jurídico correspondiente, de la correcta extensión y ubicación geográfica de aquellas zonas del PNMB que no están claramente delimitadas en la Ley No. 7524 del 10 de julio de 1995, entre ellas: el cerro detrás de Playa Ventanas, el cerro El Morro, el sector conocido como Isla Verde y los esteros Ventanas, Tamarindo y San Francisco, junto con sus manglares asociados.

iii. El levantamiento de un mapa oficial del PNMB, que muestre en forma precisa la extensión y límites reales de dicho Parque Nacional.

Dicha labor deberá estar finalizada a más tardar el 28 de febrero de 2011, debiendo remitir a este órgano contralor la prueba documental que así lo acredite, así como informes sobre el avance en el cumplimiento de las citadas actividades, a más tardar el 30 de junio y 29 de octubre de 2010.

b) Llevar a cabo la valoración respectiva de los casos de las fincas madre que fueron tituladas por el entonces Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), identificadas en este informe con los números 2 y 3 (según la imagen mostrada en el punto 2.2.1-a), con el fin de decidir la procedencia o no de interponer las demandas que en derecho correspondan, para anular las conductas administrativas ilegales que se lleguen a determinar en dicha valoración y la eventual recuperación de los terrenos propiedad del Estado que hoy conforman parte del PNMB. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de abril de 2010, la documentación que acredite y fundamente la decisión de interponer o no las demandas antes citadas.

En el caso de ser afirmativa la decisión, se deberá tramitar lo correspondiente ante la Procuraduría General de la República a más tardar el 31 de agosto de 2010, remitiendo a este órgano contralor la documentación que acredite dicha gestión. Asimismo, dentro del citado plazo, se deberán valorar y gestionar las medidas cautelares que se consideren pertinentes, entre otras, las relativas a los procesos de expropiación que actualmente se encuentran en sede judicial, en relación con los terrenos que se ubiquen geográficamente sobre el área de las referidas fincas madre, así como las notas de advertencia en los asientos registrales de las fincas inscritas en aparente ilegalidad.

A su vez, se deberá valorar la suspensión de todos los procesos de expropiación que actualmente se encuentran en fase administrativa, y el abstenerse de nuevos procesos, en relación con los terrenos del PNMB, en las fincas madre Nos. 1, 2, 3, y 5 (según la imagen mostrada en el punto 2.2.1-a de este informe); lo anterior, de conformidad con la situación legal de los títulos de propiedad que ostentan esos terrenos, según se comenta en el punto 2.2.1 de este informe. Remitir a este órgano contralor copia de los documentos en que conste dicha valoración, a más tardar el 21 de mayo de 2010.

Asimismo, ante una eventual recuperación de dichos terrenos, y dado que los mismos abarcan los 150 metros de la zona marítimo restringida, deberá analizarse la procedencia de la ampliación de los límites del PNMB en dichos sectores, a 200 metros a partir de la pleamar ordinaria, en garantía del cumplimiento de los objetivos de conservación y protección al ambiente, que se pretenden en esa área silvestre protegida.

c) En relación con la finca madre número 6 (según la imagen mostrada en el punto 2.2.1-a de este informe), tramitar una consulta ante la Procuraduría General de la República, solicitando su criterio respecto de si una finca cubierta con bosque ubicada en la zona marítimo terrestre, era susceptible de ser titulada en el año 1971, mediante una acción de información posesoria en sede judicial, de acuerdo con la legislación vigente en esa época. Con base en el criterio vertido por la Procuraduría General de la República, decidir la procedencia o no de interponer las demandas que en derecho correspondan, para anular la resolución judicial y recuperar los terrenos propiedad del Estado parte del PNMB. (Ver punto 2.2.1-b de este informe). Dicha consulta deberá ser tramitada ante la Procuraduría General de la República, a más tardar el 30 de abril de 2010; cuya copia se deberá remitir a esta Contraloría General en esa misma fecha.

En el caso de proceder la interposición de la demanda indicada en el párrafo anterior, se deberá tramitar lo correspondiente ante la Procuraduría General de la República a más tardar dos meses después de recibir la respuesta por parte de ese órgano consultivo, remitiendo a este órgano contralor la documentación que acredite dicha gestión.

d) Valorar, a la luz de las deficiencias técnicas detectadas en los avalúos administrativos realizados por la Administración Tributaria de Puntarenas a terrenos del PNMB, relacionadas principalmente con variaciones significativas de los valores asignados a los terrenos, y elementos importantes no considerados por los avalúos (variables de hidrografía y uso del suelo, así como el hecho de que no existe una zona pública en los 50 metros a partir de la pleamar ordinaria), las cuales generan dudas razonables sobre el valor real de las propiedades, el solicitar a la Dirección General de Tributación Directa nuevos avalúos administrativos para los terrenos actualmente en expropiación en el citado Parque. Además, para los casos que se encuentran en sede judicial, se deberá valorar también, el solicitar a los colegios profesionales respectivos, bajo los procedimientos pertinentes y al amparo de lo que establece el artículo 37 de la Ley Expropiaciones No. 7495, la revisión de los avalúos judiciales practicados, a fin de verificar la razonabilidad de sus montos. Documentos probatorios sobre dichas valoraciones y sobre las acciones a realizar, deberán ser remitidos a este órgano contralor a más tardar el 31 de agosto de 2010. (Ver puntos 2.2.5 y 2.3 de este informe)

e) Efectuar las acciones que sean necesarias, tanto administrativas como judiciales, a fin de tomar posesión de los terrenos ubicados dentro de los límites del PNMB que están, o estuvieron en algún momento, bajo la administración de la Municipalidad de Santa Cruz, entre otros, los siguientes:

i. Las áreas comunes (terrenos destinados a calles, aceras, caños, parques, alamedas, etc.) de las urbanizaciones Playa Grande States y Palm Beach, que fueron traspasados a la citada municipalidad y que están dentro del PNMB.

ii. El terreno que actualmente ocupa un particular, quien fue objeto en el pasado de una concesión municipal, actualmente vencida.

iii. Los terrenos que se ubican geográficamente entre la playa y el área de la finca madre No. 4 (finca del partido de Guanacaste No. 31099, plano catastrado No. G-7777-70), supuestamente donados al hoy MINAET por Palm Beach S. A.

Un plan de trabajo donde se detallen las acciones, plazos y responsables para llevar a cabo esta disposición, deberá ser remitido a este órgano contralor a más tardar el 30 de junio de 2010. (Ver puntos 2.4 y 2.5 de este informe).

f) Llevar a cabo las acciones que en derecho correspondan con el fin de dejar sin efecto el convenio firmado por el entonces Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) y la empresa Palm Beach S.A., de conformidad con lo que se expone en el punto 2.5. de este informe. Copia del documento que se emita para estos efectos, deberá ser enviada a esta Contraloría General a más tardar el 30 de junio de 2010.

g) Publicar mediante decreto ejecutivo, antes del 30 de abril de 2010, el Reglamento de Uso Público del Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste, que se encuentra en este momento ya elaborado y aprobado por el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC) del MINAET. (Ver punto 2.6, inciso a) de este informe).

4.2 DISPOSICIONES A LA DIRECTORA EJECUTIVA DEL SINAC.

a) Elaborar y someter a la aprobación de las autoridades correspondientes de ese Ministerio, un manual de procedimientos para la expropiación de terrenos en las áreas silvestres protegidas, que contemple entre otros, de acuerdo con la legislación vigente en este campo y las observaciones efectuadas en este informe, las acciones a realizar antes y durante el desarrollo de ese proceso, los instrumentos y mecanismos necesarios para este fin, así como los roles y niveles de coordinación que deben asumir las diferentes instancias administrativas involucradas en el citado proceso. (Ver punto 2.2.2 del informe).

Incorporar además, como parte de este manual los procedimientos a seguir cuando se detecten diferencias o cambios significativos entre los montos de diferentes avalúos administrativos, o entre éstos y los montos de los avalúos judiciales, y que el SINAC considere que deben ser objetados ante las sedes respectivas, o que ameriten una revisión de los mismos a lo interno del MINAET o una opinión de un órgano externo, para garantizar la objetividad y exactitud de las valoraciones realizadas. (Ver punto 2.2.5 de este informe).

Asimismo, este manual deberá considerar todos los aspectos relativos al control de los expedientes de expropiación, según la legislación vigente, a efectos de que no se presenten las deficiencias detectadas en los expedientes de expropiación del PNMB, según se comentó en el punto 2.2.6 de este informe, relativas a la identificación y registro de los expedientes, el foliado de los documentos que contienen, y la ausencia de documentación clave sobre el proceso expropiatorio; debilidades que deberán ser corregidas a más tardar el 30 de julio de 2010. Además, antes del 31 de agosto de 2010 deberá remitir a esta Contraloría General copia del citado manual debidamente aprobado y publicado en el Diario Oficial La Gaceta.

b) Elaborar y someter a la aprobación de las autoridades correspondientes de ese Ministerio, una estrategia para la expropiación de los terrenos que conforman el PNMB, en la que se contemplen tanto las variables de tipo técnico-científico, tal como lo relacionado con las áreas de anidación, como aquellas de índole financiero y jurídico, en especial la situación legal de los títulos de propiedad de los terrenos, según se ha comentado en el presente informe. Dicha estrategia deberá estar aprobada y remitida a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de julio de 2010. (Ver puntos 2.2.3 y 2.2.1 de este informe).

c) En el caso de terrenos que actualmente se encuentran en trámite de expropiación, ubicados sobre el área de la finca madre número 4 (según la imagen mostrada en el punto 2.2.1-a de este informe), llevar a cabo una revisión de los planos catastrados a efecto de verificar la correcta medición de los predios y los posibles traslapes que se puedan estar dando entre ellos, tomando como base la revisión que se haga de la línea de mojones y el levantamiento del mapa oficial del PNMB, según lo dispuesto en el punto 4.1-a de este informe.

Asimismo, en el caso comentado en este informe, en donde se iniciaron dos procesos expropiatorios distintos sobre un mismo terreno, basándose en dos planos catastrados diferentes, proceder a archivar de inmediato el caso correspondiente al plano No. G-1058630 de fecha 13 de marzo de 2006, con el avalúo administrativo No. AA-72-2008, actualmente en la fase administrativa del proceso. Remitir a este órgano contralor a más tardar el 30 de julio de 2010, un plan de trabajo con las acciones a ejecutar para la revisión de los planos catastrados, así como una copia de la orden girada para el archivo del caso del plano G-1058630 antes comentado. (Ver punto 2.2.4 de este informe).

d) Llevar a cabo las acciones que sean necesarias a fin de que se realicen las siguientes actividades en el PNMB:

- i.** La definición y control de los accesos oficiales al Parque, así como el cierre de los que no lo sean.
- ii.** La definición de la visitación tanto diurna como nocturna del Parque durante todas las épocas del año.
- iii.** El control del acceso y el cobro de la entrada al Parque.
- iv.** Las actividades de vigilancia marítima y de regulación de la pesca.
- v.** El control de animales domésticos e introducción de plantas exóticas.
- vi.** La reparación y ampliación de la infraestructura necesaria para las labores de control y vigilancia.
- vii.** El control de escorrentías que ponen en riesgo las zonas de anidación.
- viii.** La rotulación necesaria sobre las restricciones de acceso y uso del Parque.
- ix.** El monitoreo y control constantes de las áreas de bosques del Parque que no han sido expropiadas, realizando las acciones administrativas y penales correspondientes cuando se determinen afectaciones negativas a estos ecosistemas.

Para lo anterior, se deberá elaborar un plan de trabajo que incluya las actividades a desarrollar, los plazos y los responsables, así como un detalle de los recursos financieros, materiales y humanos que sean necesarios para desarrollar eficientemente dichas actividades. El citado plan de trabajo junto con el detalle de necesidades de recursos, deberá ser remitido tanto al Despacho del Ministro del Ambiente como a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de julio de 2010. Asimismo, Dirección Ejecutiva deberá gestionar lo pertinente, a fin de destinar los recursos necesarios y suficientes al Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste, con el propósito de dar cumplimiento a la presente disposición. En ese sentido, deberá remitir a este órgano contralor, a más tardar el 30 de setiembre de 2010, copia de los documentos probatorios correspondientes a la gestión de recursos antes dispuesta. (Ver punto 2.6 de este informe).

4.3 DISPOSICIONES AL DIRECTOR GENERAL DE TRIBUTACIÓN.

a) Revisar y adecuar las directrices para la elaboración de avalúos administrativos que emite esa Dirección General de Tributación, a fin de que se contemple lo siguiente:

- i.** Una definición clara de los atributos y condiciones que deben cumplir las referencias que se utilicen en los avalúos, a fin de minimizar al máximo la utilización de criterios subjetivos por parte de los peritos valuadores a la hora de escoger tales referencias, de manera que se eviten contradicciones como las señaladas en la sección 2.3.1 de este informe, en relación con la utilización como referencia, de casos de terrenos comprados a partir de donaciones.

ii. La incorporación de los criterios que deben desarrollarse, y su fundamento, para determinar correctamente los casos en los que se deben utilizar las variables de hidrología y uso del suelo, tal como la clasificación de las zonas como rurales ó urbanas y el uso predominante del terreno, estableciendo claramente las instancias públicas oficiales a las cuales se debe recurrir para fundamentar esos criterios, así como para recabar la información necesaria para ponderar de manera efectiva esas variables en los avalúos respectivos; asimismo, se deberán considerar dentro de las citadas metodologías, las restricciones que pudieren existir en la zona pública de los 50 metros en los litorales del país, tal como el caso expuesto del PNMB. (Ver puntos 2.3.1 y 2.3.2 de este informe).

Las citadas directrices deberán ser ajustadas con lo aquí dispuesto, oficializadas y divulgadas a las instancias correspondientes a más tardar el 30 de junio de 2010, fecha máxima en que deberá ser remitida a esta Contraloría General, copia del documento que demuestre el cumplimiento de esta disposición.

b) Establecer en las administraciones tributarias del país, los niveles de supervisión necesarios que permitan llevar a cabo una adecuada revisión y control de calidad del trabajo realizado por los peritos valuadores, antes de la emisión de los informes finales de los avalúos que se realicen. Para ello, se deberá elaborar un plan de acción que muestre las actividades, plazos y recursos necesarios para implementar esta disposición, así como los responsables de ejecutarlo, mismo que deberá ser remitido a esta Contraloría General a más tardar el 30 de julio de 2010. (Ver punto 2.3.3 de este informe).

Las disposiciones anteriores se giran sin perjuicio de otras acciones que la Procuraduría General de la República, esta Contraloría General de la República y otros órganos y entes públicos decidan realizar sobre los hechos y situaciones expuestos en este documento, de conformidad con las competencias y atribuciones que les confiere el ordenamiento jurídico.

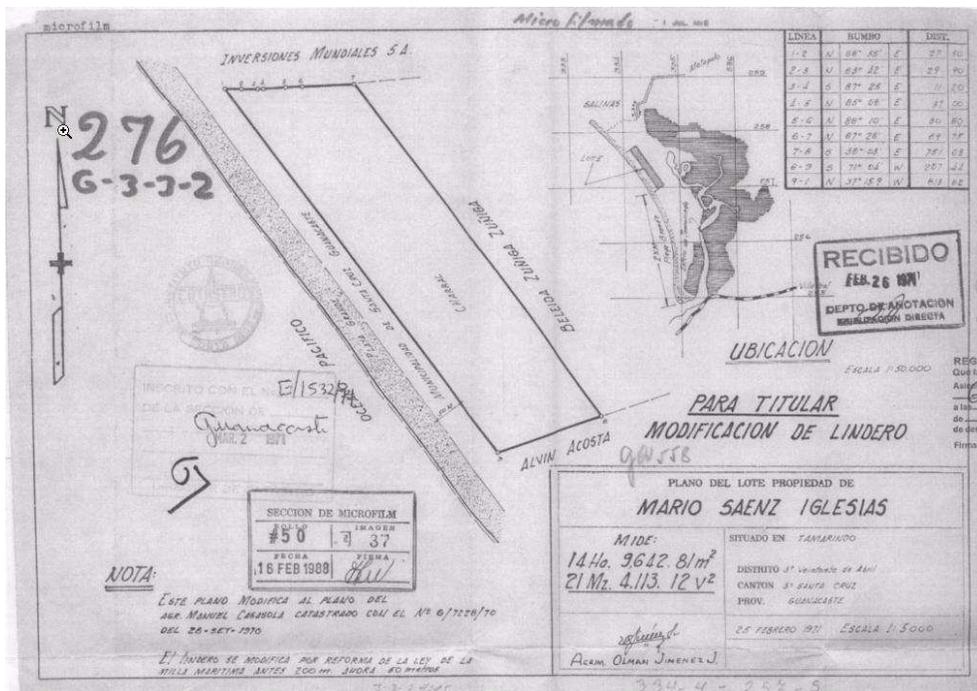
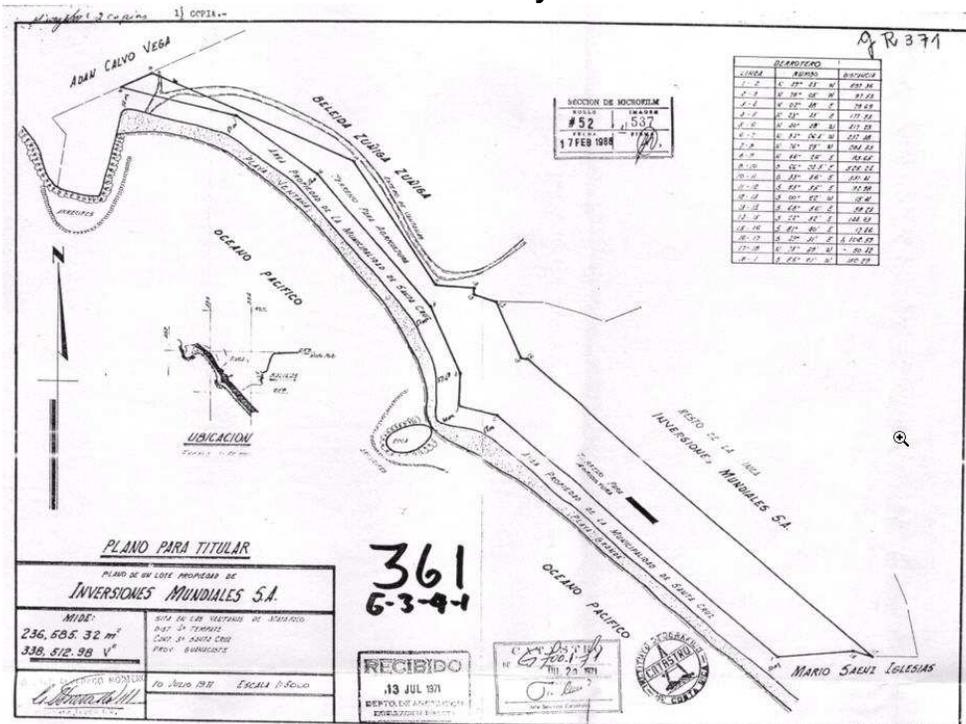
A su vez, la información que se solicita para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores y el nombre del enlace designado, tanto por el MINAET como por la Dirección General de Tributación para coordinar este cumplimiento, deberán remitirse, en los plazos fijados, a la Gerencia del Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República.

Finalmente, cabe recordar que de conformidad con lo establecido en los artículos 342 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente acto caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de la presente comunicación. Asimismo, contra este acto cabe el recurso extraordinario de revisión ante la Contralora General de la República, el cual debe formularse en los términos y plazos que señalan los artículos 353 y 354 de la indicada Ley General de la Administración Pública.

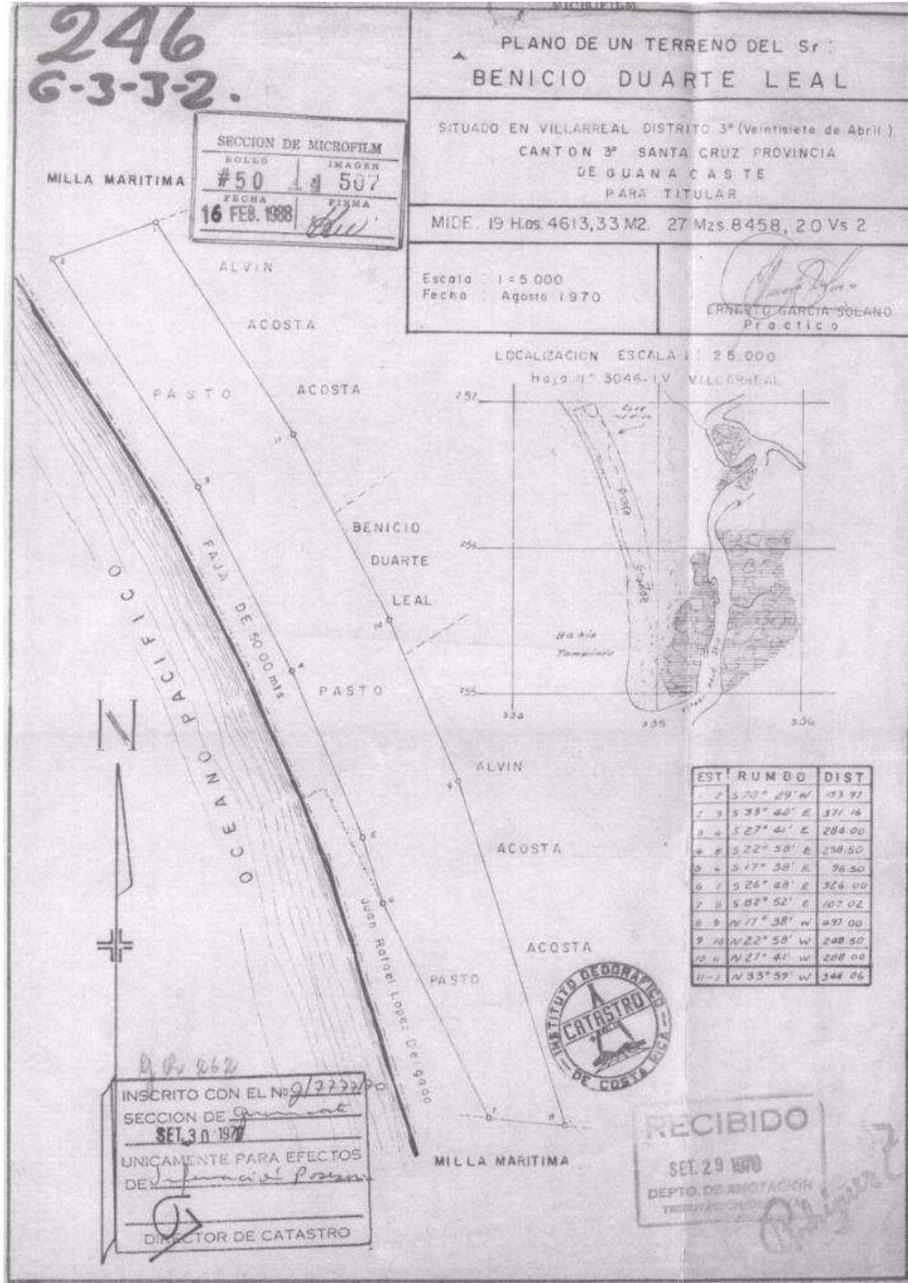
ANEXOS

Anexo No. 1

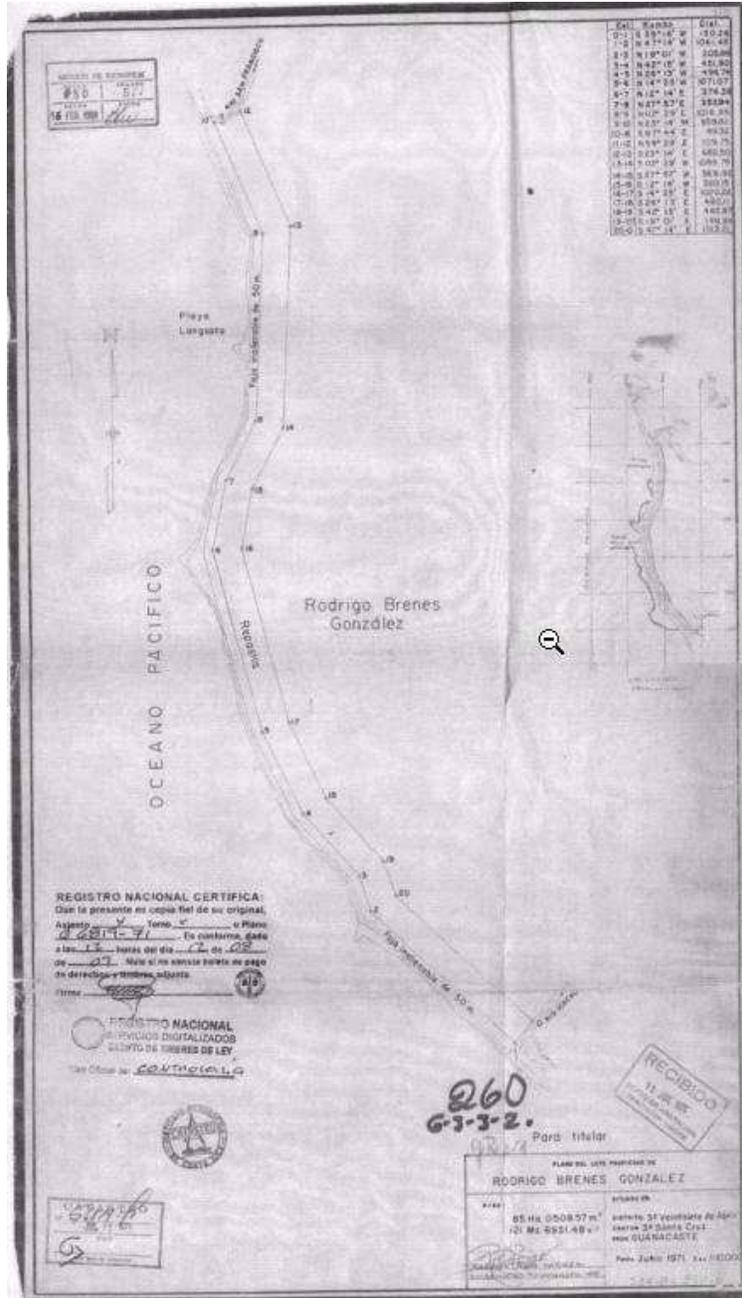
Planos G-7001-71 y G-1532-71



Anexo No. 2
Plano G-7777-70



Anexo No. 3
Plano G-6819-71



Anexo No. 4

Traslapes de planos catastrados correspondientes a terrenos en proceso de expropiación en el PNMB

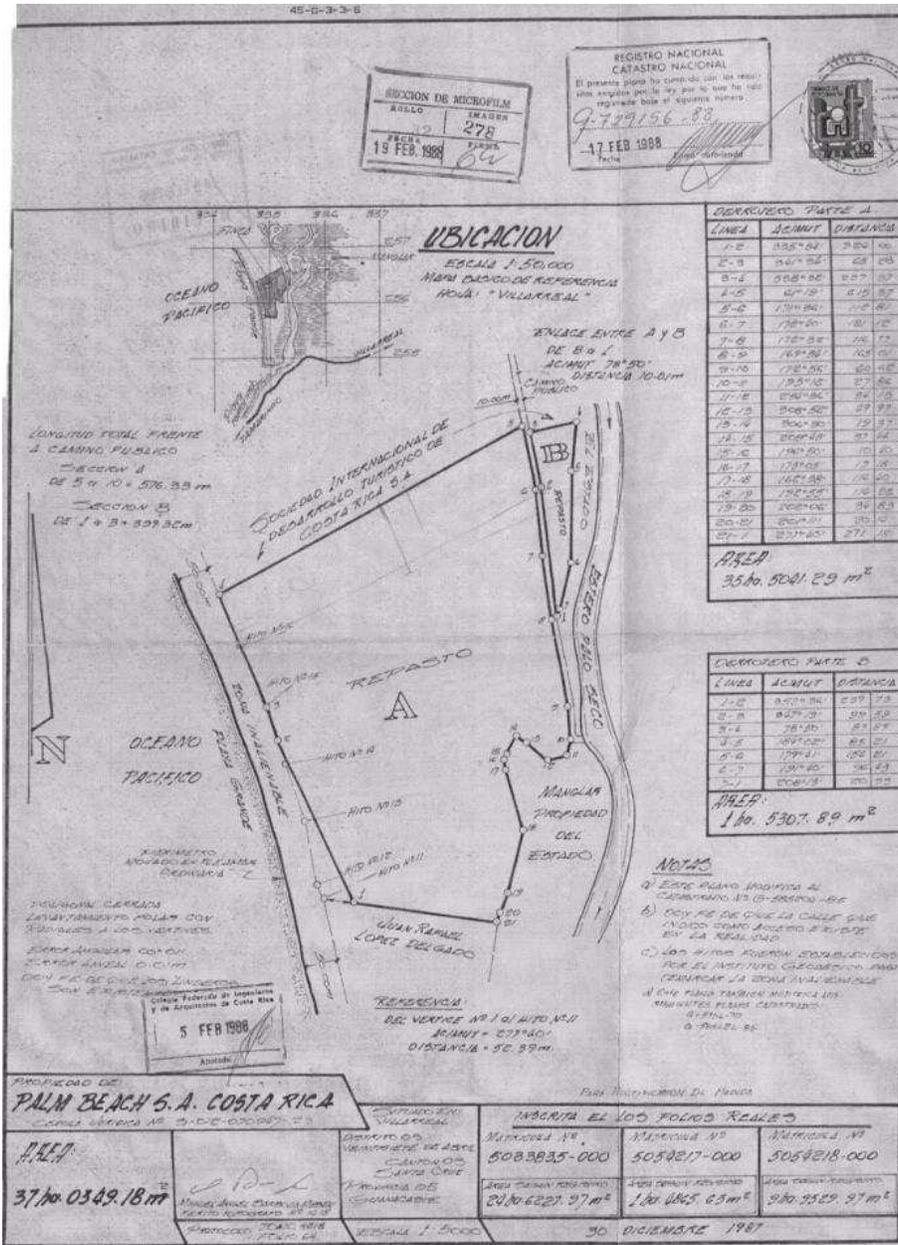
No.	Plano de terreno en proceso de expropiación No.	Traslapado con					
		Plano de terreno en proceso de expropiación No.	Área de traslape en m ²	Plano de terreno que no se encuentra en expropiación No.	Área de traslape en m ²	Plano de terreno que no se encuentra en expropiación No.	Área de traslape en m ²
1	G-1058629-2006			G-471843-1982	14.740	G-61716-1992	14.997
				G-826280-1990	11.490		
2	G-1058630-2006	G-1042300-2005	9.180	G-835927-2003	9.610	G-677633-1987	5.990
3	G-835928-2003	G-1045235-2006	3.900	G-677633-1987	23.980	G-331242-1978	4.960
4	G-919337-2004			G-758802-1989	1.130		
5	G-919335-2004			G-758802-1989	1.070		
6	G-919333-2004			G-758802-1989	960		
7	G-919331-2004			G-758802-1989	960		
8	G-1068002-2006			G-1040497-2005	4.460	G-471843-1982	4.460
				G-802402-1989	4.460	G-10490-1971	4.460
9	G-1059140-2006			G-826280-1990	13.460	G-87863-1992	17.020
10	G-1042299-2005			G-471843-1982	7.520	G-826280-1990	7.520
				G-120109-1993	7.520	G-10490-1971	7.520
11	G-1058772-2006			G-805275-2002	4.980	G-636052-1986	4.980
12	G-1006735-2005			G-747362-2001	3.010	G-405070-1980	1.290
				G-815473-2002	630	G-405067-1980	950
				G-815471-2002	2.350	G-405073-1980	660
				G-405063-1980	80		
13	G-1045234-2006			G-677633-1987	3.900	G-835929-2003	3.900
14	G-1042300-2005			G-835927-2003	9.380	G-677633-1987	5.740
				G-844590-2003	80		
15	G-1003292-2005			G-747362-2001	2.910	G-405064-1980	90
				G-815470-2002	430	G-405080-1980	1.150
				G-815469-2002	2.460	G-405081-1980	1.270
16	G-1003293-2005			G-747362-2001	2.790	G-405070-1980	60
				G-815471-2002	490	G-405064-1980	1.150
				G-815470-2002	2.240	G-405063-1980	1.270
17	G-1003294-2005			G-747362-2001	2.850	G-405065-1980	50
				G-815475-2002	2.030	G-405069-1980	1710
				G-815467-2002	680	G-405062-1980	670
18	G-1003295-2005			G-747362-2001	2.710	G-817472-2002	750
				G-815474-2002	1.990	G-405068-1980	250
19	G-1004056-2005	G-1040528-2005 (1)	560	G-747362-2001	1.620	G-405067-1980	20
				G-815473-2002	2.150	G-405061-1980	1.050
				G-405073-1980	580	G-729156-1988	430
20	G-1006601-2005			G-747362-2001	2.700	G-405068-1980	540
				G-815474-2002	690	G-405069-1980	1.960
				G-815467-2002	1.850		
21	G-1006602-2005			G-405060-1980	830	G-405068-1980	780
				G-747362-2001	2.870	G-405078-1980	810
				G-815472-2002	2.380	G-405080-1980	150
				G-815469-2002	380		
22	G-1045235-2006			G-677633-1987	3.900		

(1) Este plano catastrado corresponde a un terreno que eventualmente será incorporado al proceso expropiatorio; actualmente el caso se encuentra en Arbitraje Internacional.

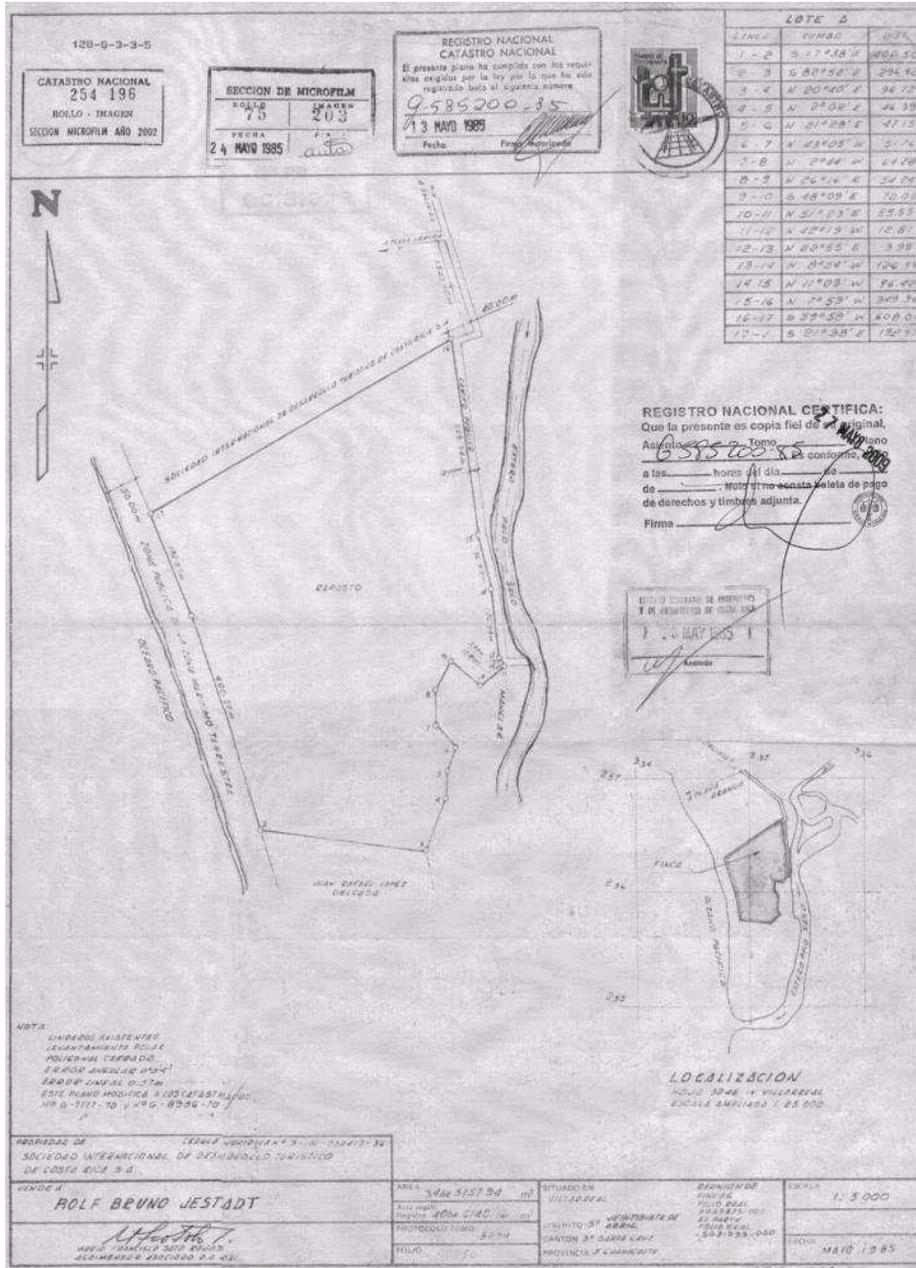
Fuente: Estudio de traslapes de planos catastrados para los lotes en proceso de expropiación dentro o en los linderos del Parque Nacional Marino las Baulas de Guanacaste. Gerencia de Planificación, SINAC.

Anexo No. 5

Plano G-729156-88

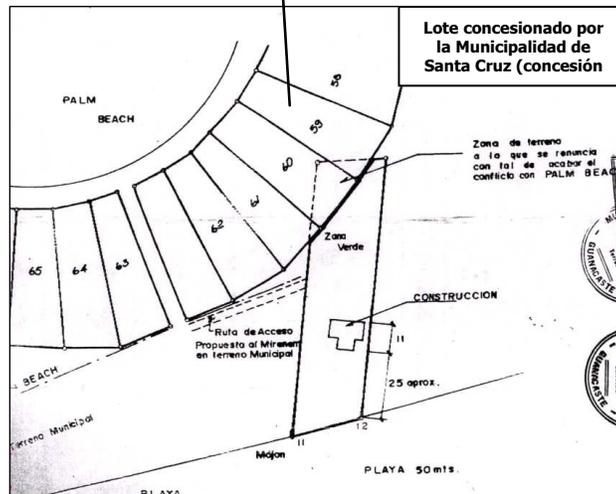
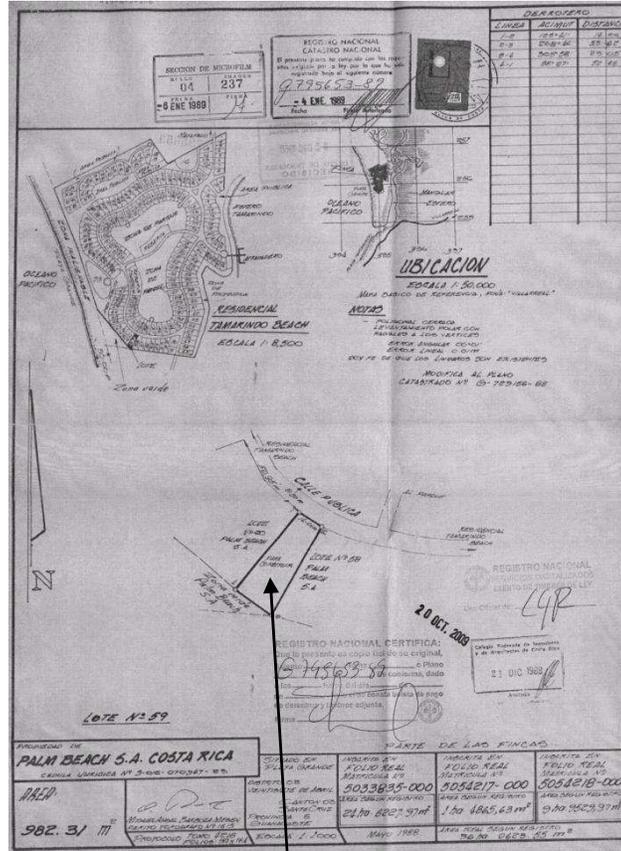


Anexo No. 6
Plano G-585200-85



Anexo No. 7

Lote concesionado por la Municipalidad de Santa Cruz, en relación con el lote No. 59 de la actual urbanización Palm Beach



ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES REALIZADAS POR LA DIRECCIÓN DE VALORACIONES ADMINISTRATIVAS Y TRIBUTARIAS DE LA DGT¹, AL BORRADOR DEL INFORME DEL ESTUDIO

ÍTEM	ASUNTO	ASPECTOS EVALUADOS	OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	Se acoge		UBICACIÓN EN EL INFORME	ARGUMENTOS DE ESTA CONTRALORÍA GENERAL
				Sí	No		
2.3.1	Variaciones significativas en los valores asignados por la ATP a terrenos privados que se encuentran dentro de los límites del PNMB.	Los valores asignados por la ATP a los terrenos del PNMB, muestran un incremento significativo en los precios asignados a propiedades valoradas en el año 2008, en contraste con valoraciones de los años 2005 y 2007. Dicho aspecto obedeció, a criterio de la CGR, a la utilización inconveniente en el año 2008, de referencias de ventas con fondos provenientes de donaciones.	1. No se comparte el criterio de la CGR en cuanto a la inconveniencia de la utilización de referencias de inmuebles adquiridos por una ONG con dineros provenientes de donaciones, debido a que no son donaciones de los antiguos propietarios de los terrenos a la ONG, y por tanto un valuador esperaría que las motivaciones del comprador y vendedor son muy cercanas a las típicas motivaciones de las partes establecidas en la definición del valor del mercado.		X	Página 25	Como se comentó en el informe, la ATP había rechazado en una oportunidad la utilización de donaciones como referencia de mercado. Además, la propia directriz VA-01-2008 "Guía de Valoración", establece dentro del concepto de valor de mercado, que la cantidad estimada excluye un precio inflado o deflatado, entre otras circunstancias, por financiamientos atípicos; circunstancia que es la que precisamente esta CGR alega que se presenta en el caso de comentario, toda vez que el comprador no está utilizando sus propios fondos, sino recursos donados por terceros, sin costo alguno, situación que distorsiona otros elementos considerados en la definición de valor de mercado, como por ejemplo la motivación del comprador, que podría no ser la misma, si tuviese que pagar con sus propios recursos o con fondos con un costo financiero asociado. Asimismo, no existen registros de ventas reales en esos niveles de precios, únicamente ofertas que varían significativamente entre ellas, sin un patrón definido, con diferencias de hasta un 150%.
			2. Los precios de las donaciones al ser comparados con otras referencias en el sector a la fecha de los avalúos, resultan razonables. Además, si bien es cierto existían a la fecha de los avalúos otras referencias del mercado por montos inferiores a los precios de adquisición de estos terrenos por la ONG, estos terrenos son muy diferentes a los valorados en aspectos como ubicación, acceso y especialmente en cuanto a área.		X		De acuerdo con las memorias de cálculo revisadas, y en relación con los precios de terrenos a la fecha de los avalúos, tres de un total de cuatro referencias, con base en ofertas, tienen precios por metro cuadrado inferiores a los de las donaciones. Por otra parte, en cuanto a las características de los terrenos, se tiene que las áreas de las referencias de mercado son muy similares a las de las donaciones, dos de ellas son iguales (800m ²), una de ellas inferior en solo 75m ² ; y la otra la supera en 100m ² , siendo esta última la referencia que más se asemeja a la extensión promedio de los terrenos valorados (1000m ²). Asimismo, en lo que respecta a la ubicación de los lotes de las referencias, éstos tienen características similares, dos de ellos a 60 m. de la playa, al igual que los de la ONG, y otros dos a 150 m. de la playa, una diferencia de apenas 90 m., presentando tres de ellos valores inferiores a los de la ONG, tal como se indicó anteriormente, uno de ellos con una ubicación, extensión y frente a calle iguales a los de la ONG. En lo que respecta al acceso a los lotes, éste es prácticamente igual para todos ellos, con igual calidad de servicios.
			3. Reconoce la administración que los avalúos de los años 2006 y 2007 tienen deficiencias técnicas que llevaron a valores muy inferiores a los valores de mercado prevalecientes a la fecha de los avalúos, pero que en los avalúos del año 2008 con la aplicación de las nuevas directrices se corrigieron muchas de esas deficiencias y los valores son confiables.		X		En el informe se indica claramente que, si bien en un estudio de la Dirección de Valoraciones Administrativas y Tributarias de la DGT se señala que las diferencias entre las valoraciones hechas en el período 2006-2007 y las del 2008, se debe a que el valuador dio un mayor peso a los valores de avalúos anteriores, en detrimento de las referencias de mercado, lo cierto es que, de la revisión de las memorias de cálculo de los avalúos correspondientes a ese período, así como en documentación de soporte solicitada a la ATP, se puede observar que tal circunstancia no se presenta en todos los casos, ya que en otros las referencias utilizadas responden a ventas de terrenos en la Urbanización Palm Beach, por lo que no se podría decir que éstas fueran inferiores a los valores de mercado. Igualmente se indicó que, las distorsiones en relación con las referencias de mercado están también presentes en los avalúos del año 2008, debido a que las utilizadas no reflejan la realidad del mercado inmobiliario de la zona, y por lo tanto no eran idóneas.
2.3.2 a)	Elementos importantes no considerados dentro de los avalúos administrativos efectuados por la ATP, Variables de hidrología y uso del suelo ausentes en los avalúos.	La directriz SAV-1-97 establece que para las estimaciones de valor que se realicen a las fincas ubicadas en zonas rurales, se deben observar las variables de hidrología (abastecimiento de agua) y las de uso del suelo; sin embargo, éstas no fueron empleadas en la valoración de los terrenos del PNMB, a pesar de que dicha zona es rural.	1. La administración indica que resulta evidente que el "mayor y mejor" uso de los terrenos valorados en Playa Grande, es la construcción de viviendas para recreo, o de cabinas u hoteles para el turismo, y para tales usos la productividad de los suelos y la disponibilidad de agua para riego o abrevadero no tienen influencia en el valor. En adición, la directriz VA-03-2008 establece respecto a la capacidad de uso del suelo, que es aplicable únicamente a fincas rurales con mayor y mejor uso agrícola o pecuario.		X	Página 29	La administración no ofrece ningún fundamento técnico para sostener que "resulta evidente" que el "mayor y mejor uso" de los terrenos valorados en Playa Grande, es la construcción de infraestructura para recreo y turismo. Por el contrario, lo que sí es evidente es que la zona es netamente rural, de acuerdo con la definición y clasificación que en ese sentido plantean documentos oficiales emitidos por el INEC (Encuesta de hogares de propósitos múltiples. Conceptos y Definiciones); y el Poder Ejecutivo (DE-31849); tipo de zona en la cual, por definición, "el uso del suelo predominante es para actividades agrícolas, agroindustriales, agropecuarias o de conservación, y sus instalaciones básicas", tal como se consignó en el informe; razón por la cual le eran aplicables las variables de hidrología y uso del suelo, según se consigna en las directrices la DGT vigentes en los años 2006 a 2008.
			2. Alega la Administración, que es una deficiencia de los avalúos el indicar la capacidad de uso del suelo y no evidenciar que tal característica no tiene un efecto en el valor de mercado de los inmuebles, pero que tal deficiencia no afecta la confiabilidad del valor concluido en los avalúos. También se considera que la aplicación de ajustes por hidrología y capacidad de uso del suelo o cualquier otro posible elemento de comparación, es apropiado en la medida en que tenga influencia en el valor de mercado, y no es razonable establecer que en todos los casos irrestrictamente se apliquen ajustes por estas variables.		X		Asimismo, la zona de Playa Grande no cuenta con plan regulador municipal, y muchas de las edificaciones que ahí se encuentran, fueron construidas sin contar con la viabilidad ambiental de la SETENA; y a sabiendas de la fragilidad de los acuíferos presentes en esa zona, según estudios del SENARA realizados desde el año 2003, y estudios efectuados por otras instituciones. Este aspecto nos lleva a concluir que, el "mayor y mejor uso" que según la DGT tienen los terrenos en Playa Grande, en realidad no cumple con todas las características de la definición que sobre tal concepto recoge la Directriz VA-01-2008 "Guía de Valoración", que indica que el "mayor y mejor uso" es: "El más probable uso de una propiedad, el cual es físicamente posible, apropiadamente justificable, legalmente permisible, financieramente factible y que resulta en el mayor valor de la propiedad que es objeto de avalúo". Lo anterior por cuanto no es apropiadamente justificable la construcción de edificaciones en la zona de playa grande, debido a la afectación de los acuíferos y por el impacto sobre los elementos ambientales que protege el PNMB; y por que no es legalmente permisible, al existir en la zona grandes restricciones a la construcción, entre ellas la imposibilidad de la SETENA de otorgar viabilidades ambientales desde el año 2005, según le ordenó la Sala Constitucional (Expediente No. 05-002756-007-CO).
			3. No se comparte el criterio de la Contraloría General, en cuanto a que las directrices existentes no contemplan la correcta utilización de las variables de hidrología y uso del suelo en los avalúos administrativos.		X		Se destaca en el informe de esta Contraloría General, más bien que la deficiencia es que en la mayoría de los avalúos analizados no se consideraron las variables de hidrología y de capacidad de uso del suelo, que de conformidad con las directrices de valoración vigentes, se debían contemplar al constituir el sector de Playa Grande como zona rural, según las definiciones oficiales antes indicadas, dejándose de aplicar los ajustes correspondientes según la metodología definida para ello, lo que consecuentemente afectaría el valor de mercado de los inmuebles por dichos conceptos; igualmente, se da la deficiencia en aquellos avalúos en los que, a pesar de referirse a las citadas variables, no se aplicó ningún ajuste para afectar el valor de mercado correspondiente. Es importante aclarar en este sentido, que la clasificación de un sector como zona rural o zona urbana, es un elemento fundamental para determinar el uso o no de las variables de hidrología y uso del suelo, según lo establecido en las directrices de valoración analizadas por esta Contraloría General, por lo que dicha clasificación, así como la determinación del "mayor y mejor uso" de los terrenos, no pueden quedar en simples presunciones por parte de los peritos valuadores, sino que deben ser criterios establecidos con suficiente fundamento, tanto técnico como jurídico.
							Si bien la metodología contempla el uso de las variables de hidrología y uso del suelo, no así los criterios que deben desarrollarse y su fundamento, para determinar los casos en que deben utilizarse, de manera que tal decisión no se base en un criterio discrecional, así como a qué instancias recurrir para fundamentar esos criterios y para obtener la información sobre las variables a analizar. Se procedió de oficio a modificar la disposición No. 4.3 a), con el fin de ser más claros y precisos en cuanto a lo que ahí se ordena.

(1) Observaciones realizadas mediante el oficio No. VA-025-2010, del 29 de enero de 2010, suscrito por el Ing. Hemán López Ruiz, Director de Valoraciones Administrativas y Tributarias de la Dirección General de Tributación.