

Al contestar refiérase
al oficio n.º **06088**

21 de mayo, 2026
DFOE-SOS-0241

Señor
David Chavarría Morales
Director Ejecutivo
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN

Señor
José Miguel Zeledón Calderón
Director
DIRECCIÓN DE AGUA

Señora
Ana Margoth Mora Navarro
Alcaldesa
MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES

Señor
Adrián Cordero Cordero
Alcalde
MUNICIPALIDAD DE DOTA

Señor
Mainor Anchía Angulo
Alcalde
MUNICIPALIDAD DE OSA

Señor
Emmanuel Ceciliano Alfaro
Alcalde
MUNICIPALIDAD DE PÉREZ ZELEDÓN

Señora
Patricia Bolaños Murillo
Alcaldesa
MUNICIPALIDAD DE QUEPOS

DFOE-SOS-0241

2

21 de mayo, 2026

Señor
Fernando Portuguez Parra
Alcalde
MUNICIPALIDAD DE TARRAZÚ

Estimados señores:

Asunto: Remisión de orden n.º DFOE-SOS-ORD-00002-2026, relativa a permisos de construcción en el Corredor Biológico Paso de la Danta y Fila Costeña

La Contraloría General, dentro del ejercicio de sus potestades de fiscalización superior otorgadas mediante los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y las potestades de investigación previstas en el artículo 22 de su Ley Orgánica, y en atención de una denuncia, realizó una investigación preliminar relacionada con presuntas irregularidades en el otorgamiento de permisos de construcción otorgados por la Municipalidad de Osa en terrenos con supuesta alta fragilidad ambiental, ubicados en la Fila Costeña y en el Corredor Biológico Paso de la Danta (CBPD).

Los resultados de dicha investigación justifican la emisión de una orden por parte del Órgano Contralor, en relación con el asunto referido en el párrafo anterior, conforme se desarrolla en los siguientes apartados.

1. Antecedentes

Seguidamente se detallan los antecedentes que, a criterio de este Órgano Contralor, poseen la mayor relevancia para la comprensión y el análisis del presente caso. Estos elementos son fundamentales para establecer el contexto completo de los hechos y las decisiones tomadas.

- 1.1. El 16 de abril de 2018, se publicó el documento denominado "[Plan Estratégico 2018-2025 Programa Nacional de Corredores Biológicos de Costa Rica](#)", del Programa Nacional de Corredores Biológicos de Costa Rica del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) en conjunto con la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ). El objetivo principal de este Plan es mejorar la conectividad sistémica y la calidad de vida en las comunidades del Pacífico Central-Sur de Costa Rica a través del Corredor Biológico Paso de la Danta (CBPD), que funciona como ruta de interconexión para la flora y la fauna entre la Península de Osa y la Cordillera de Talamanca. A su vez, este plan, para concentrar los esfuerzos de conservación, prioriza cuatro Elementos Focales de Manejo (EFM): grandes parches de bosque tropical; ruta de conectividad para grandes mamíferos; cuencas de los ríos Morete (Higuerón) y Uvita; y ruta costera y sitios de anidación de tortugas.

- 1.2. En junio de 2018, se publicó el documento denominado [“Plan de Gestión del Corredor Biológico Paso de la Danta de Costa Rica 2018-2023”](#), como resultado del proyecto SINAC-GIZ para la implementación del Programa Nacional de Corredores Biológicos de Costa Rica, con el objetivo de mejorar la conectividad ecosistémica, la calidad de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida en las comunidades de la zona.
- 1.3. El 20 de agosto de 2025, mediante el oficio [PDU-329-2025](#), la Dirección de Desarrollo Urbano y Servicios de la Municipalidad de Osa comunica al Alcalde Municipal que “no genera estudios científicos propios sobre fragilidad ambiental, hidrología o biodiversidad, porque carece de competencia y recursos para ello; también que tal gobierno local no produce inventarios ni diagnósticos científicos propios”; y que “la Municipalidad no tiene competencia técnica ni legal para elaborar listados oficiales de especies de flora y fauna”.
- 1.4. El 8 de enero de 2026, con el oficio [PDU-009-2026](#), la Dirección de Desarrollo Urbano y Servicios de la Municipalidad de Osa remitió al Órgano Contralor el listado de los permisos de construcción otorgados durante los años 2024 y 2025. Además, indicó que ese gobierno local no tiene delimitada la zona de Fila Costeña ni el CBPD; señaló que tampoco existe zonificación cantonal que identifique dichas áreas. Finalmente, remitió un plan regulador parcial que se encuentra vigente solo para el distrito Cortés, denominado “Reglamento Parcial de zonificación de usos de suelo de alto, mediano y bajo riesgo por inundación en el distrito 1 Cortés de Osa, Provincia de Puntarenas (Huracán César, julio 1996)”. Indicó que suplementariamente en lo no regulado por el citado plan regulador, se aplican todas aquellas leyes y reglamentos conexos con la materia urbana, siempre que no lo contradigan.
- 1.5. El 22 de enero de 2026, con el oficio n.º [CARTA-SETENA-SG-0087-2026](#), la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) remitió al Órgano Contralor el listado de expedientes de viabilidades ambientales otorgadas por esa Secretaría en Fila Costeña y en el CBPD para el período 2024 y 2025. Este listado se conforma por 259 viabilidades ambientales aprobadas por SETENA.
- 1.6. El 3 de marzo de 2026, mediante el oficio [PDU-062-2026](#), la Dirección de Desarrollo Urbano y Servicios de la Municipalidad de Osa informó al Órgano Contralor que ese gobierno local no cuenta con un reglamento para otorgar permisos de construcción, ya que fue remitido el 5 de mayo de 2023 al Concejo Municipal para su aprobación y a la fecha no han recibido respuesta. Además, adjuntan al oficio el procedimiento seguido para la aprobación de los permisos de construcción. Entre la normativa descrita para el otorgamiento del permiso de construcción se indica que supletoriamente se aplica la normativa del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) (Reglamento de Construcciones del INVU y el

Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones del INVU); no se considera el Plan de Gestión del Corredor Biológico Paso de la Danta de Costa Rica 2018-2023. De la revisión de la normativa interna que aplican no se identifica un paso que incluya la consulta o revisión de información respecto a sitios de importancia ambiental o Áreas Ambientalmente Frágiles (AAF).

- 1.7. El 18 de marzo de 2026, con el oficio [CARTA-SETENA-0322-2026](#), la SETENA remitió a la Contraloría General un detalle de la normativa legal y técnica que aplica dicha Secretaría para el análisis y la decisión (otorgamiento o denegatoria) de la viabilidad ambiental en proyectos o actividades que se desarrollen en terrenos ubicados dentro de un corredor biológico. Además, indicó que no existe norma, reglamento, decreto, directriz técnica y/o algún otro lineamiento para el CBPD, pero sí existe un [Plan de Gestión](#), publicado en el 2018 que aplicaba hasta el 2023, elaborado por el SINAC-GIZ.
- 1.8. El 20 de marzo de 2026, con el oficio n.º [CARTA-SINAC-SE-DE-DT-DPCG-0030-2026](#), el Programa Nacional de Corredores Biológicos del SINAC comunicó al Órgano Contralor que si bien no existe un marco legal específico que prohíba el otorgamiento de permisos de construcción dentro de los corredores biológicos en Costa Rica, existe un Plan de Gestión, que funciona como herramienta de planificación para la gestión del territorio dentro del corredor.
- 1.9. El 27 de abril de 2026, con el oficio n.º [PDU-118-2026](#), la Dirección de Desarrollo Urbano y Servicios de la Municipalidad de Osa indicó al Órgano Contralor que a la fecha no ha organizado ni llevado a cabo un programa de gestión ambiental que involucre acciones orientadas al proceso de otorgamiento de permisos de construcción, por ejemplo capacitación a funcionarios municipales en ese tema o al fortalecimiento de los procesos, herramientas y mecanismos que se han determinado a tal efecto.
- 1.10. El 30 de abril de 2026, con el oficio n.º [OFI-1092-26-DAM](#), la Municipalidad de Pérez Zeledón ante solicitud formulada por la Contraloría General, indicó que de acuerdo con la cartografía y los insumos georreferenciados institucionales disponibles no les es posible identificar bienes inmuebles ubicados dentro la Fila Costeña y el CBPD. Además, adjunta copia del Plan Regulador Parcial vigente que corresponde a los Distritos Primero -San Isidro del General- y Tercero -Daniel Flores-, elaborado en 1997 debido al paso del huracán César, y del Manual de Procedimientos de Control Constructivo. Finalmente, indica que si bien ese gobierno local no cuenta con un programa de capacitación en gestión ambiental, existe una coordinación interdepartamental con el subproceso de Gestión Ambiental, para la atención de casos puntuales y/o complejos.

- 1.11.** El 12 de mayo de 2026, con el oficio n.º [MBA-AL-299-2026](#), la Municipalidad de Buenos Aires informó a la Contraloría General que el CBPD no abarca el territorio del cantón de Buenos Aires, por tanto no registran permisos de construcción para tal sector. Además, indican que el plan regulador no incluye la zonificación para dicho corredor, en tanto su alcance se limita a la ciudad de Buenos Aires; también menciona que el Reglamento de Construcciones se encuentra en proceso de revisión y aprobación. Sumado a ello, el gobierno local menciona que a futuro implementará acciones para la gestión ambiental en el proceso de permisos de construcción, y que en la actualidad para garantizar la protección del ambiente en dicho trámite, se solicita la viabilidad ambiental otorgada por SETENA, conforme a resoluciones institucionales y el cumplimiento de requisitos documentales para los usos permitidos según la zonificación especificada en el Plan Regulador (aplicable solamente a una parte del cantón y que no incluye el CBPD), no obstante no se aportó procedimientos o herramientas que oficialicen prácticas como la consulta a las entidades correspondientes en caso de incerteza en los casos de solicitud de permiso en sitios de importancia ambiental o AAF.
- 1.12.** El 13 de mayo de 2026, mediante el oficio [MQ-AJ-ALC-OAJ-206-2026](#), la Municipalidad de Quepos ante solicitud del Órgano Contralor, señaló que el CBPD abarca una parte significativa del cantón, a su vez aclaró que no existe un plan regulador que contemple los territorios de la Fila Costeña y el CBPD, ya que el Plan Regulador aplica únicamente para el distrito de Quepos y el Plan Regulador Costero se centra en la zona Matapalo-Barú. A su vez, manifestó que no se cuenta con un sistema automatizado institucional que relacione directamente los permisos de construcción con delimitaciones territoriales como el CBPD.
- También, apuntó que en el trámite de permisos de construcción se utiliza la Ley de Construcciones, el Plan Regulador Urbano vigente y la normativa técnica del CFIA a través de su plataforma digital Administrador Proyectos de Construcción (APC). Asimismo, indicó que hay una propuesta de Reglamento Municipal de Permisos de Construcción que está siendo analizado por la Comisión de Asuntos Jurídicos. Igualmente, precisó que la gestión ambiental municipal vinculada al control constructivo se expresa, entre otras acciones, en la revisión de situaciones con incidencia ambiental, la atención de consultas técnicas, la realización de inspecciones de campo cuando las características del caso lo ameritan y el Departamento de Gestión de Infraestructura lo solicita, así como en la emisión de criterios de apoyo para la toma de decisiones administrativa; no obstante estas actividades no se han integrado como prácticas estandarizadas ni formales, dado que los procedimientos y herramientas referidas no las incluyen.
- 1.13.** El 13 de mayo de 2026, a través del oficio [OM-GCU-MD-036-2026](#), la Municipalidad de Dota hizo de conocimiento del Órgano Contralor que no tiene identificado en su cantón alguna área que forme parte del CBPD.

Adicionalmente, manifestó que Dota no cuenta con plan regulador, por lo que supletoriamente aplica las leyes y reglamentos correspondientes. Sobre los procedimientos y herramientas aplicables al trámite de permisos de construcción denotó el gobierno local que estos no se han establecido formalmente, aunque se encuentran en fase de estudio y análisis para crearlos, por lo que la aplicación de variables ambientales se limita estrictamente a lo que identifiquen las leyes y reglamentos generales vigentes. Tras la revisión de la documentación remitida, no se encontró un procedimiento formal que contemple la consulta o verificación de información relativa a sitios de importancia ambiental o Áreas Ambientalmente Frágiles (AAF). En relación con la gestión y variable ambiental indicó que no cuentan con programas ambientales dirigidos a los funcionarios encargados de otorgar los citados permisos.

- 1.14. 1.14 El 14 de mayo de 2026, por medio de [correo electrónico](#), el Departamento de Participación y Gobernanza del Programa Nacional de Corredores Biológicos informó a la Contraloría General que los corredores no necesariamente coinciden con la división político administrativa del país, sino que están definidos por criterios ecológicos y sociales. De esta manera el CBPD incluye dentro de sus límites total o parcialmente los cantones de Osa, Pérez Zeledón, Quepos (Aguirre), Dota, Buenos Aires y Tarrazú, según la figura 1.

Figura 1. Cantones que conforman el Corredor Biológico Paso de la Danta



Fuente: Departamento de Participación y Gobernanza del Programa Nacional de Corredores Biológicos del SINAC, 2025.

- 1.15.** El 19 de mayo de 2026, con el oficio n.º [DCU-092-2026](#), la Municipalidad de Tarrazú indicó al Órgano Contralor que según las herramientas para la gestión del catastro municipal, el cantón de Tarrazú no cuenta con territorios del CBPD. También, indicó que no cuenta con Plan Regulador, por lo que de forma supletoria aplica el Reglamento de Construcciones del INVU. Sobre la incorporación de la variable ambiental en el otorgamiento de permisos de construcción, señaló que exigen el cumplimiento de las normas, sumado al uso del Sistema Nacional de Información para la Gestión Integrada de Recurso Hídrico (SINIGIRH), y cuando procede efectúan consultas a instituciones como el MINAE; aclara también que no cuentan con procedimientos formales para incluir la variable en el otorgamiento de los permisos de construcción.

La comunicación preliminar de los resultados producto de la investigación a la que aluden las presentes órdenes, se llevó a cabo el 20 de mayo de 2026, mediante la plataforma Google Meet, con la participación de los siguientes funcionarios David Chavarría Morales, Director Ejecutivo del SINAC; Mario Coto Hidalgo, Director Técnico del SINAC; José Miguel Zeledón Calderón, Director Ejecutivo de la Dirección de Agua; Lidy Gamboa Chacón, Coordinadora del Departamento de Control Urbano de la Municipalidad de Tarrazú; Adrián Cordero Cordero, Alcalde de la Municipalidad de Dota; Ana Margoth Mora Navarr, Alcaldesa de la Municipalidad de Buenos Aires; Mainor Anchía Angulo, Alcalde de la Municipalidad de Osa; los Alcaldes de las municipalidades de Pérez Zeledón y Quepos fueron convocados, sin embargo no fue posible contar con la participación.

2. Criterio jurídico y técnico

a. En cuanto a la gestión territorial

El ordenamiento del territorio contempla la planificación urbana y costera, así como la definición de políticas sociales y ambientales, para garantizar el desarrollo adecuado de los asentamientos humanos, la gestión integral de los recursos naturales y su desarrollo económico. De acuerdo con la normativa aplicable¹, los permisos de construcción deben cumplir con los lineamientos, requisitos, restricciones, y ser conformes con el uso del suelo que previamente defina un plan regulador cantonal en las jurisdicciones municipales; como parte de ello, en este instrumento de ordenamiento territorial se establecen zonas de protección de áreas de importancia ambiental, así como requisitos constructivos y medidas de mitigación de impactos de obras y proyectos constructivos.

Ante la ausencia de un plan regulador, las municipalidades se encuentran obligadas a aplicar, en forma supletoria, los preceptos y reglamentos emitidos por el INVU, referidos a zonificación, fraccionamiento y urbanización, mapa oficial para la provisión y conservación de espacios para vías públicas y áreas comunales, renovación

¹ Ley de Planificación Urbana n.º 4240 del 15 de noviembre de 1968, art. 15. Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554 del 4 de octubre de 1995, artículos del 28 al 31. Ley de Biodiversidad n.º 7788 del 30 de abril de 1998, art. 52.

urbana y de construcciones². Además, no es procedente que los gobiernos locales emitan ni publiquen los Reglamentos de Desarrollo Urbano sin contar con un plan regulador aprobado y vigente³.

Adicionalmente, existen otros instrumentos de gestión territorial que incorporan elementos focales de protección y conservación ambiental, tal es el caso de los planes de gestión de los corredores biológicos. De acuerdo con el Decreto Ejecutivo n.º 40043-MINAE del 31 de agosto de 2017, los corredores biológicos se definen como un territorio continental, marino-costero e insular delimitado, cuyo fin primordial es proporcionar conectividad entre Áreas Silvestres Protegidas (ASP), así como entre paisajes, ecosistemas y hábitat naturales o modificados, sean rurales o urbanos, para asegurar el mantenimiento de la biodiversidad y los procesos ecológicos, así como evolutivos, proporcionando espacios de concertación social para promover la inversión en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en esos espacios.

En el caso del Corredor Biológico Paso de la Danta (CBPD), éste tiene como fin particular restablecer la conectividad de la flora y fauna entre la Península de Osa, la cuenca del Golfo Dulce y la Cordillera de Talamanca, específicamente entre los ríos Savegre y Térraba. El Plan de Gestión del CBPD se constituye como una herramienta de planificación y marco orientador para la gestión del territorio dentro del Corredor, brindando orientaciones de gestión y priorizando elementos y áreas de interés para la conectividad y la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, muchas veces ubicados en propiedad privada⁴; sin embargo, se aprecia que el instrumento se encuentra vencido en su plazo definido al 2023.

Según su Plan de Gestión⁵, se identifican cuatro Elementos Focales de Manejo (EFM); los cuales de acuerdo con el SINAC, son todos los componentes de la biodiversidad, junto con los valores culturales y socioeconómicos del CBPD, que requieren atención prioritaria en los esfuerzos de conservación⁶. Estos pueden ser desde un ecosistema a escala paisajística o unos grupos de especies importantes para la funcionalidad del ecosistema, hasta los elementos de carácter cultural, tanto tangibles como intangibles, por lo que pueden integrar Áreas Ambientalmente Frágiles (AAF). Los EFM identificados en este documento fueron:

- Grandes parches de bosque tropical del CBPD: la mayoría de la cobertura boscosa del CBPD se encuentra distribuida en dos fragmentos de bosque, uno de 4.982 ha y el otro de 40.395 hectáreas.

² Ley de Planificación Urbana, n.º 4240 del 15 de noviembre de 1968, artículo 21 y Transitorio II.

³ Dictamen N.º C-034-2021 del 11 de febrero de 2021.

⁴ Oficio n.º [CARTA-SINAC-SE-DE-DT-DPCG-0030-2026](#) del 20 de marzo de 2026.

⁵ El Plan de Gestión por Corredor Biológico es una herramienta para la gestión de los Corredores Biológicos del país, según el artículo 10 del Decreto Ejecutivo n.º 40043-MINAE del 31 de agosto de 2017.

⁶ Etapa 2: Identificación de los valores ecológicos, culturales y socioeconómicos del Área Silvestre Protegida: los Elementos Focales de Manejo (EFM). [Guía para el diseño y formulación del Plan General del manejo de las áreas de vida silvestres protegidas de Costa Rica](#) del 2016.

- Ruta de conectividad para grandes mamíferos: la ruta de conectividad para el CBPD conecta la Reserva Forestal Los Santos, el Parque Nacional Marino Ballena y el Humedal Nacional Terraba-Sierpe.
- Cuenca de los ríos Morete, Higuerón y Uvita: debido a las fuertes lluvias en la montaña, en ocasiones, el depósito de sedimentos acarreados por los ríos que descargan sus aguas en la zona ha provocado en el pasado la desaparición de ciertos grupos de organismos de los arrecifes del Parque Nacional Marino Ballena.
- Ruta conectividad de zona costera y sitios de anidación de tortugas marinas: este EFM se relaciona con lo que es la franja costera del CBPD, que debido a su importancia para la biodiversidad y los ecosistemas marino-costeros de la región, busca generar una adecuada conectividad entre los hábitats costeros, específicamente aquellos entre el Parque Nacional Marino Ballena y el Humedal Nacional Terraba-Sierpe.

Los corredores biológicos se distinguen por albergar ecosistemas que incluyen áreas de cobertura forestal, bosques, acuíferos, áreas de recarga y cuerpos de agua superficiales de importancia ambiental. La preservación de estos es crucial para el propósito fundamental del corredor: facilitar el tránsito de especies de fauna silvestre y asegurar la interconectividad entre las ASP.

Dichos ecosistemas podrían caracterizarse como Áreas Ambientalmente Frágiles (AAF), que según el artículo 98 del Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Ejecutivo n.º 43898-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC del 21 de diciembre de 2023, son los espacios geográficos en los que existen variables ambientales y jurídicas a considerar para la toma de decisiones acertadas sobre el área en la que se desarrollará un proyecto, obra o actividad. También señala la norma de cita que las AAF, por su naturaleza, se dividen en dos grupos principales: a) aquellas áreas para las cuales el Estado ha definido un régimen especial de uso (marco jurídico y técnico definido); y b) los espacios geográficos que muestran limitantes técnicas y ambientales para su uso. La identificación de estas áreas permite a la SETENA cumplir su obligación de verificar la situación del área del proyecto, obra o actividad respecto a las AAF definidas, y tomar en cuenta el resultado de ese análisis dentro del proceso de otorgamiento o rechazo de viabilidad ambiental que involucra el sistema.

También, es importante considerar que de acuerdo con la caracterización de los hábitats, se pueden ubicar dentro de un corredor biológico espacios marinos y costeros; sobre lo cual conviene reseñar que tratándose de la Zona Marítimo Terrestre, en ausencia de un plan regulador vigente, no es legalmente procedente el otorgamiento de concesiones, en tanto estas deben ajustarse al bloque de legalidad y ser otorgadas con base en un plan regulador previo y legítimo⁷.

⁷ Ley n.º 6043, artículos 12, 13, 19, 31, 33, 39-43 y 65; y 54 de su Reglamento; Decreto Ejecutivo n.º 29307, artículos 1, 4, 8 y 9; Decreto Ejecutivo n.º 32303, artículos 20 y 21; y Ley n.º 9242, artículo 6.

En cuanto a los terrenos cubiertos de bosque, el artículo 19 de la Ley Forestal, n.º 7575, establece la restricción para cambiar el uso de suelo. No obstante, el SINAC podría otorgar permisos para fines asociados a: la construcción de casas de habitación, oficinas, establos, corrales, viveros, caminos, puentes e instalaciones destinadas a la recreación, el ecoturismo y otras mejoras análogas en terrenos y fincas de dominio privado donde se localicen los bosques; proyectos de infraestructura, estatales o privados, de conveniencia nacional; la corta de árboles por razones de seguridad humana o de interés científico; así como la prevención de incendios forestales, desastres naturales u otras causas análogas o sus consecuencias. Dichos casos requieren del llenado de un cuestionario de preselección ante el SINAC, esto con el fin de determinar la posibilidad de exigir una evaluación de impacto ambiental.

Así también, el artículo 27 del mismo cuerpo normativo permite la corta de hasta un máximo de tres árboles por hectárea en terrenos de uso agropecuario y sin bosque, siempre que cuente con la autorización del Consejo Regional Ambiental. Si se sobrepasan los diez árboles por inmueble será necesaria la autorización del SINAC. Además, según el artículo 56 las actividades de transporte de madera en trozas y aserrada también se encuentra condicionada a la autorización correspondiente y en el caso de que provengan de plantaciones forestales (art. 31), se exige un certificado de origen expedido por un regente forestal que debe ser de conocimiento del SINAC y éste a su vez, debe comunicar a la municipalidad donde se localice el terreno los permisos de aprovechamiento y los certificados de origen aprobados.

Por su parte, los cuerpos y cursos de agua superficiales, así como áreas de protección de fuentes de agua, áreas de recarga acuífera y acuíferos de los manantiales, cuentan con regulación que limita su intervención⁸; esto ante el particular interés de protección conforme al artículo 50 de la Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554, el cual indica que el agua es de dominio público, y que su conservación y uso sostenible resultan de interés social. Sobre ello, la Sala Constitucional⁹ ha señalado que su protección integral constituye una obligación estratégica ineludible, toda vez que su

⁸ Artículo 33 de la Ley Forestal n.º 7575 del 13 de febrero de 1996, define las áreas de protección, el art. 33 bis exige autorización de la Dirección de Agua del MINAE para instalar y reposición de obras civiles en los cauces y en las áreas de protección, y el artículo 34 señala una prohibición de corta o eliminación de árboles en todas las áreas de protección. Por su parte el artículo 31 de la ley de Aguas, n.º 276 del 27 de agosto de 1942, en su artículo 31 declara como reserva de dominio a favor de la Nación: a) Las tierras que circundan los sitios de captación o tomas surtidoras de agua potable, en un perímetro no menor de doscientos metros de radio; b) La zona forestal que protege o debe proteger el conjunto de terrenos en que se produce la infiltración de aguas potables, así como el de los que dan asiento a cuencas hidrográficas y márgenes de depósito, fuentes surtidoras o curso permanente de las mismas aguas.

⁹ De conformidad con lo resuelto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, es posible definir perímetros de protección de manantiales y mantos acuíferos, así como establecer limitaciones a las actividades preexistentes que puedan afectar el recurso, en cuanto se justifican en un interés público, por lo que no afectan el derecho de propiedad o la integridad del patrimonio. Al respecto la Sala ha señalado "En esencia, tales medidas deben ser reputadas como limitaciones de interés social que no vacían de contenido el derecho de propiedad o amplían el dominio público sobre las aguas subterráneas sin previa indemnización sino que moldean su contenido esencial por lo que deben ser soportadas, al tratarse de un sacrificio o una carga general, por todos los usuarios, los que, en último término, son los beneficiarios de éstas, en tanto están orientadas a corregir una situación coyuntural de carestía o contaminación inminente que afecta la economía del recurso hídrico en una zona determinada (Voto n.º 2004-01923 de las catorce horas cincuenta y cinco minutos del 25 de febrero de 2004, ver además, Resolución N° 02574 - 2010 del 5 de febrero de 2010).

preservación es el presupuesto material para el ejercicio de derechos fundamentales consagrados como el relativo a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 50 constitucional), operando además como condición indispensable para la realización del derecho a la vida y a la salud (artículo 21), así como para asegurar el desarrollo socioeconómico y una calidad de vida digna para las poblaciones (artículo 33 constitucional).

b. Acerca de las responsabilidades y competencias en materia ambiental

De conformidad con el marco legal institucional, corresponde al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), por medio del SINAC y la Dirección de Agua, la gestión en materia de manejo, uso y conservación de los componentes ambientales que conforman un corredor biológico. En particular, el artículo 22 la Ley de Biodiversidad, n.º 7788 del 30 de abril de 1998, señala que el SINAC es un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integra las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos. A su vez, el artículo 41 del decreto ejecutivo n.º 35669-MINAET del 4 de diciembre de 2009, encarga a la Dirección de Agua funciones como realizar la Clasificación Nacional de Acuíferos y Áreas de Recarga Acuífera del país y el inventario de todos los acuíferos, áreas de recarga y nacientes del país; así como operar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información sobre el recurso.

Por su parte, el MINAE como ente rector de los recursos naturales, tiene a cargo el dictado de políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica, y la protección y conservación de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos. En el caso de los corredores biológicos, la normativa específica (Decreto Ejecutivo n.º 40043-MINAE) asigna expresamente la gestión de éstos a una estructura conformada por un programa ubicado en la Secretaría Ejecutiva del SINAC.

Así también, el artículo 49 de la Ley de Biodiversidad, n.º 7788 del 30 de abril de 1998, consigna que el MINAE y los demás entes públicos pertinentes, tomando en cuenta la legislación específica vigente, dictarán las normas técnicas adecuadas y utilizarán mecanismos para la conservación de los procesos ecológicos, tales como ordenamiento y evaluaciones ambientales, evaluaciones de impacto y auditorías ambientales, vedas, permisos, licencias ambientales e incentivos, entre otros.

Por su parte, el artículo 50 también de ese cuerpo normativo, reseña que las actividades humanas deberán ajustarse a las normas científico-técnicas emitidas por el MINAE y los demás entes públicos competentes, para el mantenimiento de los procesos ecológicos vitales, dentro y fuera de las áreas protegidas; especialmente, las actividades relacionadas con asentamientos humanos, agricultura, turismo e industria u otra que afecte dichos procesos; y establece la necesidad de identificar ecosistemas, asignando al MINAE, en colaboración con otros entes públicos y privados, disponer de un sistema de parámetros que permita la identificación de los ecosistemas y sus componentes, para tomar las medidas apropiadas, incluso la mitigación, el control, la restauración, la recuperación y la rehabilitación.

Para ello, debe tomarse en cuenta que de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para la toma de decisiones en materia de gestión ambiental del territorio, deben elaborarse estudios técnicos conforme la ciencia y la técnica que sean suficientes, completos y obedezcan a principios de fundamentación y motivación, así ha señalado dicha instancia que el principio de razonabilidad, en relación con el derecho fundamental al ambiente, obliga a que las normas que se dicten con respecto a esta materia estén debidamente motivadas en estudios técnicos serios, aún cuando no existiera otra normativa legal que así lo estableciera expresamente¹⁰.

Con respecto a lo anterior, la Sala Constitucional se ha referido al estudio técnico como un análisis científico e individualizado. Así se dijo lo siguiente: “el requerimiento de estudios técnicos no es una mera formalidad, sino que se trata de un requisito material, es decir materialmente se tiene que demostrar, mediante un análisis científico e individualizado, el grado de impacto de la medida correspondiente en el ambiente, plantear recomendaciones orientadas a menguar el impacto negativo en este, y demostrar cómo tal medida implica un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.”¹¹ También señaló¹² que el estudio técnico que se exige es la objetivación del principio constitucional de razonabilidad en materia de protección al ambiente, y requiere de un análisis técnico que implica un análisis individualizado, el cual debe contener como mínimo las medidas sobre el grado de impacto, impactos y los requerimientos actuales con visión al futuro.

En cuanto a lo local, la existencia de la caracterización de importantes áreas y ecosistemas de bosques y cuerpos de agua superficiales y subterráneos, demandan una actuación proactiva de parte de los gobiernos locales en el proceso de otorgamiento de licencias y permisos constructivos; ello considerando la duda razonable que cabe respecto al impacto ambiental de proyectos y desarrollos constructivos que podrían estar ubicados en esas áreas y en consecuencia, la necesidad de adoptar medidas preventivas y correctivas; conforme los principios preventivo y precautorio que preceptúa el artículo 11 de la Ley de Biodiversidad, el cual reconoce que es de vital importancia anticipar, prevenir y atacar las causas de la pérdida de la biodiversidad o sus amenazas, así como el criterio precautorio o indubio pro natura, que dispone que ante la existencia de peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los elementos de la biodiversidad y al conocimiento asociado con estos, la ausencia de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección¹³.

¹⁰ Ver votos 7294-1998, 11155-2007, 1056-2009, 18702-2010 y 14772-2010, entre otras.

¹¹ Ver votos n.º 13367-2012 y n.º 10158-2013.

¹² Resolución N° 12745 - 2019 con fecha del 10 de julio del 2019, bajo el expediente: 14-019174-0007-CO.

¹³ “PRINCIPIO PRECAUTORIO DEL DERECHO AMBIENTAL Y PROTECCIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS. ... en el Voto No. 3480-03 de las 14:02 horas del 2 de mayo del 2003, este Tribunal indicó que “Bien entendido el principio precautorio, el mismo se refiere a la adopción de medidas no ante el desconocimiento de hechos generadores de riesgo, sino ante la carencia de certeza respecto de que tales hechos efectivamente producirán efectos nocivos en el ambiente”. Para el caso de las aguas subterráneas contenidas en los mantos acuíferos y áreas de carga y descarga, el principio precautorio o de indubio pro natura, supone que cuando no existan estudios o informes efectuados conforme a las regla unívocas y de aplicación exacta de la ciencia y de la técnica que permitan

En razón de lo anterior, considerando las competencias municipales en materia constructiva y de protección ambiental¹⁴, es procedente que las municipalidades verifiquen la eventual existencia de sitios de importancia ambiental en los terrenos de los proyectos constructivos, ya sea mediante las inspecciones de campo, en los planos catastrales y demás información geoespacial disponible (Sistema Nacional de Información Territorial); y en su caso, gestione ante la entidad competente si corresponde a la existencia de bosques, humedales, cuerpos y cursos de agua naturales superficiales permanentes (espejo de agua), áreas de protección de cursos de agua, cuerpos de agua naturales y nacientes o manantiales, de acuerdo a las definiciones establecidas en la Ley Forestal n.º 7575 del 13 de febrero de 1996¹⁵.

Al respecto, debe considerarse que es deber de las municipalidades la protección y defensa del ambiente¹⁶ en el otorgamiento de licencias y la vigilancia del proceso constructivo. Tal obligación ha sido ampliamente desarrollada por la Sala Constitucional al indicar el deber de tutela y defensa ambiental, allí se señala a las municipalidades su competencia y autoridad para planificar y controlar el desarrollo urbano, según el artículo 50 Constitucional y el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana, n.º 4240; así como el artículo 19 que también dicta que cada gobierno local emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses relativos a la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad. Esto concuerda con lo que también reseña el Código Municipal, n.º 7794 del 30 de abril de 1998¹⁷, en su artículo 4, el cual les faculta ejecutar acciones para la protección del ambiente, la conservación de la biodiversidad y contribuir a la restauración del equilibrio de la ecosfera terrestre.

Como complemento a la debida gestión municipal en el proceso de otorgamiento de licencias y permisos constructivos, resulta importante implementar o reforzar programas de capacitación y educación ambiental, a los efectos de que los funcionarios a cargo de los procesos o gestiones, tales como valoración documental, inspecciones y responsables de la toma de decisiones, consideren todo el marco legal aplicable en la materia. Ello considerando lo que reseñan los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554, en cuanto a asignar a las municipalidades y las demás instituciones, públicas y privadas el deber de fomentar la inclusión permanente de la variable

arribar a un estado de certeza absoluta acerca de la inocuidad de la actividad que se pretende desarrollar sobre el medio ambiente o éstos sean contradictorios entre sí, los entes y órganos de la administración central y descentralizada deben abstenerse de autorizar, aprobar o permitir toda solicitud nueva o de modificación, suspender las que estén en curso hasta que se despeje el estado dubitativo y, paralelamente, adoptar todas las medidas tendientes a su protección y preservación con el objeto de garantizar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En esencia, una gestión ambiental segura de las aguas subterráneas pasa por proteger el recurso antes de su contaminación o degradación." Sentencias 12556-10 y 16316-11.

¹⁴ Ley de Biodiversidad n.º 7788, artículo 52 y Código Municipal, artículo 4.

¹⁵ Las definiciones son abordadas a lo largo del cuerpo normativo, sin embargo destacan los artículos 3, 13, 28 y 33.

¹⁶ Tal deber ha sido ampliamente desarrollado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Ver Votos números 1580-91 de las 18:18 horas del 14 agosto de 1991, 3705-93 de 15:00 horas del 30 julio de 1993, 7554 del 4 de octubre de 1995, 2968-97 de 16:12 horas del 28 de mayo de 1997. También, Resolución n.º 2004-01923 de 14:55 horas del 25 febrero de 2004, Resolución n.º 2008004790 de las 12:39 horas del 27 de marzo de 2008. número 18352 - 2016 de las 9:05 horas del 16 de diciembre de 2016.

¹⁷ Así adicionado el inciso m) por el artículo 1º de la ley N° 10804 del 13 de noviembre del 2025, " Reforma del Código Municipal para incorporar el tema ambiental y el tema climático".

ambiental en los procesos educativos, formales y no formales, de los programas de todos los niveles, ello con el objetivo de adoptar una cultura ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible.

Asimismo, la normativa ambiental y de ordenamiento del territorio, establece la obligación de elaborar planes reguladores y otros instrumentos de gestión, dentro de los que se pueden considerar los planes de gestión de corredores biológicos; así el artículo 52 de la Ley de Biodiversidad reseña que los planes o las autorizaciones de uso y aprovechamiento de recursos minerales, suelo, flora, fauna, agua y otros recursos naturales, así como la ubicación de asentamientos humanos y de desarrollos industriales y agrícolas emitidos por cualquier ente público, sea del Gobierno Central, las instituciones autónomas o los municipios, considerarán particularmente en su elaboración, aprobación e implementación, la conservación de la biodiversidad y su empleo sostenible, en especial cuando se trate de planes o permisos que afecten la biodiversidad de las ASP.

Lo anterior, es consistente con lo que establece la Ley Orgánica del Ambiente en sus artículos 28, 29 y 30, que señalan la obligación por parte del Estado, municipalidades y demás entes públicos del establecimiento y ejecución de políticas de ordenamiento territorial que procuren ubicar, en forma óptima, dentro del territorio nacional, las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento, considerando para ello entre otros criterios: las características de cada ecosistema, los recursos naturales, renovables y no renovables, las actividades económicas predominantes, la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, en razón de consideraciones ecológicas y productivas y el efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente, así como la diversidad del paisaje.

Es así como, la determinación técnica y espacial de sitios de importancia ambiental y AAF dentro del CBPD es vinculante a la labor municipal, que obligatoriamente debe ser integrada al proceso de otorgamiento de permisos de construcción. De igual forma, los instrumentos de gestión territorial y la tutela ambiental deben prevalecer incluso ante la ausencia de un plan regulador cantonal, supeditando cualquier desarrollo constructivo a la identificación de los sitios de importancia ambiental y las AAF. Esta observancia es indispensable para garantizar la conectividad biológica y exigir en forma previa la viabilidad ambiental otorgada por SETENA, asegurando así que el desarrollo local y urbano no comprometa la integridad de los ecosistemas del CBPD y sea conforme con la tutela a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que por mandato constitucional el Estado y las municipalidades deben garantizar.

3. Análisis del caso concreto

A la luz de los antecedentes documentales examinados y el análisis de la gestión de las municipalidades de Osa, Pérez Zeledón, Quepos, Dota, Buenos Aires y Tarrazú en el otorgamiento de permisos de construcción, se revela un patrón de debilidad

institucional y operativo que impacta directamente en la correcta administración y gestión del territorio, así como en la protección del medio ambiente. Las deficiencias identificadas no se limitan a un proceso aislado, sino que permean los instrumentos esenciales de planificación y reglamentación, creando un entorno de riesgo regulatorio y ambiental.

La situación de los planes reguladores en las municipalidades refleja un panorama de instrumentos inexistentes o de alcance parcial. En primer lugar, las Municipalidades de Dota¹⁸ y Tarrazú¹⁹ carecen por completo de un Plan Regulador, por lo que se rigen por las leyes y reglamentos generales que han sido establecidos en caso de no contar con instrumento de ordenamiento territorial. Por su parte, la Municipalidad de Osa cuenta únicamente con un plan de 1997 que se limita al distrito de Cortés, dejando la mayor parte de su territorio sin zonificación, incluyendo el Corredor Biológico Paso de la Danta (CBPD)²⁰. En el caso de Pérez Zeledón, su instrumento de planificación territorial se encuentra restringido a los centros urbanos y algunas localidades de 2 de sus 10 distritos, alcance que no llega a cubrir al CBPD²¹. Finalmente, aunque los municipios de Buenos Aires²² y Quepos²³ sí poseen planes reguladores vigentes para sectores urbanos o costeros específicos, ambas instituciones confirman que estos instrumentos no incluyen ni abarcan la zonificación de los territorios correspondientes al citado corredor.

Adicionalmente, se evidencia la falta de precisión de los gobiernos locales respecto a la ubicación del CBPD dentro de sus respectivos cantones y la carencia de la oficialización de la consulta ante las instancias competentes al presentarse duda razonable respecto a la existencia de sitios de importancia ambiental o Áreas Ambientalmente Frágiles (AAF) que pueda conllevar al análisis de la viabilidad ambiental ante la SETENA. Esto a pesar de que el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) integra información geoespacial de relevancia para la materia en análisis y de que el Plan de Gestión del CBPD refiere a “elementos focales de manejo”, en los que menciona grandes parches de bosque tropical, la ruta de conectividad para grandes mamíferos, las cuenca de los ríos Morete o Higuerón y Uvita, la ruta de conectividad de zonas costeras y los sitios de anidación de tortugas marinas. Por lo que las municipalidades dejan de lado su responsabilidad de proteger el ambiente, conservar la biodiversidad y contribuir a la restauración del equilibrio de la ecosfera terrestre.

Al respecto, de la documentación remitida se desprende que la SETENA tramitó 259 expedientes de proyectos ubicados dentro del CBPD, procesos de evaluación ambiental que fueron iniciados por los propios desarrolladores interesados²⁴, no así por requerimiento o gestión de las municipalidades; ya que según se consignó, los

¹⁸ Oficio n.º OM-GCU-MD-036-2026 del 13 de mayo de 2026.

¹⁹ Oficio n.º DCU-092-2026 del 18 de mayo de 2026.

²⁰ Oficio n.º PDU-009-2026 del 8 de enero de 2026.

²¹ Oficio n.º OFI-1092-26-DAM del 30 de abril de 2026.

²² Oficio n.º MBA-AL-299-2026 del 12 de mayo de 2026.

²³ Oficio n.º MQ-AJ-ALC-OAJ-206-2026 del 13 de mayo de 2026.

²⁴ Conforme al artículo 98 del Decreto Ejecutivo n.º 43898-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, la evaluación de si el área del proyecto se localiza dentro de un AAF deberá ser realizada por el desarrollador desde las fases iniciales del proyecto.

DFOE-SOS-0241

16

21 de mayo, 2026

procedimientos municipales para el trámite de los permisos de construcción no consideran elementos de ubicación ni realizan consecuentemente valoraciones sobre eventuales impactos que podrían generar los proyectos constructivos ubicados dentro del CBPD.

Referente a ello, en los cantones de Dota²⁵, Osa²⁶ y Pérez Zeledón²⁷, la aplicación de la variable ambiental se limita a verificar lo que exigen las leyes y reglamentos generales atinentes al trámite de permisos de construcción o a consultas interdepartamentales, mas no a los entes competentes. Específicamente, la Municipalidad de Osa justifica esta situación delegando la responsabilidad técnica a entidades como el SINAC, la Dirección de Agua y la SETENA, e indica que no evalúa aspectos ambientales en áreas como el CBPD por falta de competencia y de recursos. Sobre el particular, SETENA y SINAC señalan²⁸ que existe un plan de gestión para cada uno de los corredores, el cual integra su delimitación específica, y con el cual es posible identificar eventuales sitios de importancia ambiental y AAF que motiven la consulta a las Áreas de Conservación respecto a la posibilidad de efectuar el proyecto y bajo qué limitantes.

Por su parte, la Municipalidad de Buenos Aires²⁹ aborda esta variable condicionando la entrega de sus permisos a que el desarrollador presente previamente la viabilidad ambiental otorgada por SETENA, solicitando resoluciones de las demás instituciones competentes y la verificación de requisitos documentales para los usos permitidos según la zonificación especificada en el Plan Regulador (no aplicable al CBPD). En el caso de Quepos³⁰, la variable ambiental en el trámite de permisos de construcción se manifiesta a través del análisis de solicitudes de permiso con impacto ambiental, la evacuación de consultas técnicas y la ejecución de inspecciones de campo (siempre que la naturaleza del caso lo exija o el Departamento de Gestión de Infraestructura lo requiera), sumado a la elaboración de criterios técnicos destinados a fundamentar las decisiones de la administración. Situación similar se presenta en Tarrazú³¹, donde se exige el cumplimiento de normativa, se realiza consulta a instituciones y se busca apoyo de herramientas como el Sistema Nacional de Información para la Gestión Integrada de Recurso Hídrico (SINIGIRH).

Si bien las acciones descritas por los gobiernos locales de Buenos Aires, Quepos y Tarrazú resultan valiosas, su implementación no se encuentra estandarizada ni formalizada en un mecanismo de control que le asegure una actuación en línea con el principio de legalidad, bajo un trato igualitario, predecible y trazable. Sumado a ello, la visión técnico-jurídica desde los gobiernos locales debe superar el enfoque insuficiente y

²⁵ Oficio n.º OM-GCU-MD-036-2026 del 13 de mayo de 2026.

²⁶ Oficio n.º PDU-009-2026 del 8 de enero de 2026 y oficio n.º PDU-062-2026 del 3 de marzo de 2026.

²⁷ Oficio n.º OFI-1092-26-DAM del 30 de abril de 2026.

²⁸ Oficio CARTA-SETENA-0322-2026 del 18 de marzo de 2026 y oficio n.º CARTA-SINAC-SE-DE-DT-DPCG-0030-2026 del 20 de marzo de 2026.

²⁹ Oficio n.º MBA-AL-299-2026 del 12 de mayo de 2026.

³⁰ Oficio n.º MQ-AJ-ALC-OAJ-206-2026 del 13 de mayo de 2026.

³¹ Oficio n.º DCU-092-2026 del 18 de mayo de 2026.

reactivo en el que solamente se considera al CBPD como una estrategia de conservación de responsabilidad exclusiva de entidades como SINAC y SETENA y, por el contrario, orientarse a una actuación en observancia de los principios preventivo y precautorio que coloque a la variable ambiental como un elemento trascendental en el trámite de los permisos de construcción, de lo contrario, la práctica despoja de la tutela urbanística directa a los sitios de importancia ambiental y AAF que se encuentran en del CBPD, colocando en riesgo el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Por otra parte, ante consulta realizada por el Órgano Contralor, con el oficio [CARTA-SINAC-SE-DE-DT-DPCG-0030-2026](#) del 20 de marzo de 2026, el SINAC establece con meridiana claridad que los corredores biológicos en Costa Rica por sí mismos no forman parte de las Áreas Silvestres Protegidas -aunque sí las conecta-, es decir, que un corredor biológico por definición no se integra dentro del concepto de Área Ambientalmente Frágil (AAF) tipificadas en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo n.º 43898-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC “Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental”. Lo anterior, no elimina la posibilidad de que dentro de un corredor existan sitios de importancia ambiental y AAF, por ejemplo áreas con bosque, de protección de recursos de agua o de recarga acuífera, que deberán ser así declaradas por las autoridades competentes.

Sobre ello la SETENA manifestó en el oficio n.º [CARTA-SETENA-0322-2026](#), que el establecimiento de corredores biológicos y sus planes de gestión no son vinculantes en propiedad privada, ya que no existe una regulación que así lo indique, por lo que no se podría negar una viabilidad ambiental, o limitar su desarrollo, solamente por encontrarse en un corredor biológico. Refiriéndose específicamente al CBPD, se indicó que no existe ninguna norma, reglamento, decreto o directriz técnica que establezca limitaciones, restricciones o prohibiciones para el otorgamiento de permisos de construcción por encontrarse dentro de zona. No obstante, se cuenta con la información georreferenciada disponible que puede brindar indicios sobre la existencia de sitios de importancia ambiental o AAF, con lo cual no se exige de que, en caso de duda razonable, se efectúe una consulta técnica al SINAC o a la Dirección de Agua de previo a emitir una resolución por parte de SETENA y las municipalidades.

La situación de las municipalidades respecto a la delimitación del Corredor Biológico Paso de la Danta (CBPD) evidencia un desconocimiento generalizado de la existencia de insumos técnicos y cartografía para consulta. Lo anterior debido a que desde 2019 se encuentra disponible y apta para consulta en el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) la extensión que ocupa cada uno de los corredores biológicos del territorio nacional³². No obstante, la Municipalidad de Osa³³ manifiesta no contar con la delimitación exacta para trazar el corredor, por lo que los permisos de construcción que se otorgan no consideran elementos propios de ubicación en esas zonas, ni existe en ese cantón una zonificación que las identifique. Una limitación similar

³² Conforme a consulta efectuada en el SNIT a los metadatos de la capa identificada como Corredores Biológicos de Costa Rica a escala 1:5000.

³³ Oficio n.º PDU-009-2026 del 8 de enero de 2026 y oficio n.º PDU-062-2026 del 3 de marzo de 2026.

señala el gobierno local de Pérez Zeledón³⁴, que califica como materialmente imposible precisar esta delimitación con su cartografía institucional, conociendo únicamente que el corredor se ubica a lo largo de su límite suroeste (más de 78 kilómetros).

En el caso de Quepos³⁵, aunque el CBPD abarca áreas geográficas extensas de su cantón, carece de un sistema para relacionar esta delimitación con los trámites de construcción. Mientras que los municipios de Buenos Aires³⁶, Dota³⁷ y Tarrazú³⁸ descartan la presencia del CBPD en sus jurisdicciones; el primero indica categóricamente que tal zona no abarca su territorio cantonal, Dota señala no tener identificada ninguna área del Corredor dentro de su territorio ni figura en la información oficial como administrador del mismo, mientras que el gobierno local de Tarrazú manifestó que sus sistemas de catastro no detallan la existencia del CBPD en su cantón. Sin embargo, el alcance territorial definido en el mapa del CBPD (ver Figura 1 en el apartado de Antecedentes) delimita su cobertura a los cantones de Osa, Pérez Zeledón, Quepos, Dota, Buenos Aires y Tarrazú.

Adicionalmente, debe este Órgano Contralor indicar que el [“Plan Estratégico de Programa Nacional de Corredores Biológicos de Costa Rica”](#) abarcó el período 2018-2025, mientras que el [“Plan de Gestión del Corredor Biológico Paso de la Danta”](#) tuvo una vigencia para el período 2018-2023. Como se puede observar, ambos documentos alcanzaron su plazo de vigencia y están desactualizados, situación que genera un vacío en la toma de decisiones y un riesgo inminente para la conectividad ecológica, en tanto constituyen la herramienta de planificación y el marco orientador fundamental para la gestión del territorio dentro del corredor, brindando orientaciones y priorizando áreas de interés para la conectividad y la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, por lo que su actualización es importante para garantizar que las políticas de protección respondan a las presiones actuales del entorno.

Se suma a ello, que las acciones para fortalecer sus competencias y procesos en materia ambiental, en el proceso de otorgamiento de permisos de construcción, es de forma generalizada carente de programas formales e institucionales dirigidos al proceso y personal encargado de tal trámite. Específicamente, la Municipalidad de Osa³⁹ reconoce que no ha ejecutado acciones para fortalecer las competencias de su personal ni ha impartido capacitaciones o campañas de concientización al respecto. Además, tras analizar la normativa interna aportada, se evidencia la ausencia de la integración de la consulta o revisión de información respecto a la condición ambiental del sitio. Aunque Pérez Zeledón⁴⁰ carece de un programa propio, procura mitigar esta debilidad mediante la participación en capacitaciones externas brindadas por SETENA y la coordinación

³⁴ Oficio n.º OFI-0138-26-PTE del 29 de abril de 2026.

³⁵ Oficio n.º MQ-AJ-ALC-OAJ-206-2026 del 13 de mayo de 2026.

³⁶ Oficio n.º MBA-AL-299-2026 del 12 de mayo de 2026.

³⁷ Oficio n.º OM-GCU-MD-036-2026 del 13 de mayo de 2026.

³⁸ Oficio n.º DCU-092-2026 del 18 de mayo de 2026.

³⁹ Oficio n.º PDU-118-2026 del 24 de abril de 2026.

⁴⁰ Oficio n.º OFI-0138-26-PTE del 29 de abril de 2026.

interdepartamental con su subproceso de Gestión Ambiental. No obstante, el Manual de Procedimientos Operativos Actividad de Control Constructivo no incluye la variable ambiental como parte del trámite en cuestión.

Referente a ello, Dota⁴¹ y Buenos Aires⁴² comparten la misma condición; Dota afirma no tener programas ambientales dirigidos a las personas funcionarias, mientras que Buenos Aires se limita a planear la implementación de acciones oportunas en el futuro. Por su parte, la Municipalidad de Quepos⁴³ indicó que se cuenta con un esquema institucional de gestión ambiental que incide de manera directa y transversal en el análisis de trámites relacionados con permisos de construcción, pero no se ha implementado una iniciativa formal vinculada exclusivamente a permisos de construcción. Finalmente, el gobierno local de Tarrazú⁴⁴ mencionó que existen capacitaciones recibidas en temas ambientales, sin que se evidencie un programa oficializado o similar que contemple las acciones orientadas al proceso mencionado.

En ese sentido, este Órgano Contralor subraya que el marco jurídico costarricense confiere a los gobiernos locales competencias amplias en materia de protección ambiental y control del desarrollo territorial. Como se puede ver en el apartado anterior, específicamente, el artículo 4 del Código Municipal faculta a las municipalidades a ejecutar acciones en pro de la protección del ambiente y la biodiversidad, mientras que los artículos 49, 50 y 52 de la Ley de Biodiversidad, en conjunto con los artículos 28, 29 y 30 de la Ley Orgánica del Ambiente, imponen la obligación a los entes públicos pertinentes, incluidos los municipios, de considerar la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible en la elaboración y aprobación de planes y permisos, especialmente aquellos que afecten Áreas Silvestres Protegidas o ecosistemas vitales como bosques, humedales, cuerpos y cursos de agua naturales superficiales permanentes (espejo de agua), áreas de protección de cursos de agua, cuerpos de agua naturales y nacientes o manantiales.

Por lo tanto, las municipalidades sí cuentan con el sustento legal para consultar, de forma preventiva y precautoria, la información a otras entidades que considere necesaria si existe duda razonable respecto a la eventual existencia de sitios de importancia ambiental, Áreas Ambientalmente Frágiles o Elementos Focales de Manejo dentro del Corredor Biológico Paso de la Danta, utilizando para ello los mecanismos y herramientas disponibles como la consulta a entidades como el SINAC, planos catastrales, información geoespacial del MINAE e inspecciones de campo, de modo que ejerza su deber de vigilancia en el proceso de solicitud de permisos constructivos y observe el criterio precautorio o indubio pro natura, que señala que ante la ausencia de certeza científica no debe ser un obstáculo para la adopción de medidas de protección eficaces frente a un peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los componentes de la biodiversidad y al conocimiento conexo.

⁴¹ Oficio n.º OM-GCU-MD-036-2026 del 13 de mayo de 2026.

⁴² Oficio n.º MBA-AL-299-2026 del 12 de mayo de 2026.

⁴³ Oficio n.º MQ-AJ-ALC-OAJ-206-2026 del 13 de mayo de 2026.

⁴⁴ Oficio n.º DCU-092-2026 del 18 de mayo de 2026.

Es así como, a partir de los elementos analizados, es dable concluir que los gobiernos locales de Osa, Pérez Zeledón, Quepos, Dota, Buenos Aires y Tarrazú, han visto debilitada su correcta administración y planificación territorial, por cuanto otorga permisos de construcción basándose en la revisión documental de requisitos, sin incorporar formalmente la variable ambiental en el trámite que permita, ante duda razonable, consultar a entidades como la SETENA, SINAC y Dirección de Agua respecto a la importancia ambiental o fragilidad del sitio de proyecto propuesto, de manera que les permita otorgar esos permisos con base en análisis técnicos y científicos individuales, garantizando el resguardo de la conectividad de los ecosistemas.

Esta dinámica, sumada a la ausencia de un plan regulador cantonal, a la falta de controles efectivos mediante coordenadas geográficas y una zonificación propia, la participación conjunta y armónica para la tutela al ambiente, impide garantizar el orden integral, técnico y legal del territorio. En consecuencia, se compromete el desarrollo sostenible del cantón, al no lograrse un equilibrio adecuado entre la expansión urbana, la protección ambiental y el bienestar de la población.

En consideración de lo anterior, estima este Órgano Contralor que es necesaria la adopción de acciones correctivas inmediatas, lo que justifica la emisión de una orden de carácter vinculante en los términos que se desarrollan en el siguiente apartado.

4. Órdenes

Orden al señor David Chavarría Morales, Director Ejecutivo del SINAC, o a quien ocupe este puesto

En ejercicio de las potestades constitucionales y legales otorgadas a la Contraloría General de la República, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de su Ley Orgánica, Ley n.º 7428, se ordena a David Chavarría Morales, Director Ejecutivo del SINAC, o a quien en su lugar ocupe su cargo, lo siguiente:

- 4.1** Remitir a las municipalidades de Buenos Aires, Dota, Osa, Pérez Zeledón, Quepos y Tarrazú la información que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) estime necesario para la identificación de los sitios de importancia ambiental y las AAF que se encuentran ubicados en el Corredor Biológico Paso de la Danta relativos a la materia de su competencia, de manera que sean insumos considerados en los procesos de aprobación de permisos de construcción y de desarrollo en sus jurisdicciones territoriales, respectivamente, según la normativa aplicable. Lo referido en atención a lo indicado en los artículos 22, 49, 50 y 52 de la Ley de Biodiversidad (Ley n.º 7788), artículos 28, 29 y 30 de la Ley Orgánica del Ambiente (Ley n.º 7554) y el artículo 98 del Decreto Ejecutivo n.º 43898-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC. Para la acreditación de su cumplimiento se debe enviar a este Órgano Contralor una certificación en la que conste la elaboración de lo ordenado a más tardar el 31 de agosto de 2026.

4.2 Actualizar el Plan de Gestión del Corredor Biológico Paso de la Danta, en coordinación con las municipalidades de Osa, Pérez Zeledón, Quepos, Dota, Buenos Aires y Tarrazú, incorporando al menos las regulaciones técnicas y científicas que se recomiendan para el mantenimiento y protección de los sitios de importancia ambiental y las AAF que se identifiquen. Además, comunicar la actualización al Comité Local del Corredor Biológico Paso de la Danta. Lo descrito conforme en los artículos 22, 49, 50 y 52 de la Ley de Biodiversidad (Ley n.º 7788), artículos 28, 29 y 30 de la Ley Orgánica del Ambiente (Ley n.º 7554), el artículo 98 del Decreto Ejecutivo n.º 43898-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC y los artículos 6 y 10 del Decreto Ejecutivo n.º 40043-MINAE. Para la acreditación de su cumplimiento se debe enviar a este Órgano Contralor dos certificaciones del avance en la actualización del Plan de Gestión del Corredor Biológico Paso de la Danta a más tardar el 30 de noviembre de 2026 y 31 de mayo de 2027, así como una certificación en la que conste la elaboración de lo ordenado, esto a más tardar el 30 de noviembre de 2027. Adicionalmente, para acreditar la comunicación al Comité Local del Corredor Biológico Paso de la Danta, se debe enviar a este Órgano Contralor una certificación en la que conste la comunicación a más tardar el 30 de noviembre de 2027.

Orden al señor José Miguel Zeledón Calderón, Director Ejecutivo de la Dirección de Agua, o a quien ocupe este puesto

4.3 Remitir a las municipalidades de Buenos Aires, Dota, Osa, Pérez Zeledón, Quepos y Tarrazú la información que el Dirección de Agua estime necesaria para la identificación de los sitios de importancia ambiental y AAF que se encuentran ubicados en el Corredor Biológico Paso de la Danta relativos a la materia de su competencia, de manera que sean insumos considerados en los procesos de aprobación de permisos de construcción y de desarrollo en sus jurisdicciones territoriales, respectivamente, según la normativa aplicable. Lo referido en atención a lo indicado en los artículos 22, 49, 50 y 52 de la Ley de Biodiversidad (Ley n.º 7788), artículos 28, 29 y 30 de la Ley Orgánica del Ambiente (Ley n.º 7554), el artículo 98 del Decreto Ejecutivo n.º 43898-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC y el artículo 41 del Decreto Ejecutivo n.º 35669-MINAET. Para la acreditación de su cumplimiento se debe enviar a este Órgano Contralor una certificación en la que conste la elaboración de lo ordenado a más tardar el 31 de agosto de 2026.

Orden a los señores: Ana Margoth Mora Navarro, Alcaldesa de la Municipalidad de Buenos Aires; Adrián Cordero Cordero, Alcalde de la Municipalidad de Dota; Mainor Anchía Angulo, Alcalde de la Municipalidad de Osa; Emmanuel Ceciliano Alfaro, Alcalde de la Municipalidad de Pérez Zeledón; Patricia Bolaños Murillo, Alcaldesa de la Municipalidad de Quepos; Fernando Portuguez Parra, Alcalde de la Municipalidad de Tarrazú; o a quienes ocupen estos puestos

4.4⁴⁵ Integrar formalmente la variable ambiental en el proceso, procedimientos y herramientas que se asocian al trámite de los permisos de construcción, de manera que considere al menos la consulta preventiva y precautoria a las sistemas de información disponibles y a las entidades competentes según la materia correspondiente, ante la existencia de sitios de importancia ambiental y AAF en el Corredor Biológico Paso de la Danta. Todo lo anterior, según lo establecido en los artículos 11, 49, 50 y 52 de la Ley de Biodiversidad (Ley n.º 7788), artículos 28, 29 y 30 de la Ley Orgánica del Ambiente (Ley n.º 7554), el artículo 98 del Decreto Ejecutivo n.º 43898-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC y el artículo 4 del Código Municipal. Para la acreditación de su cumplimiento se debe enviar a este Órgano Contralor una certificación en la que consten la elaboración de lo ordenado, esto a más tardar el 31 de agosto de 2026.

4.5⁴⁶ Definir e implementar formalmente un mecanismo de coordinación en el trámite de permisos de construcción, que permita al gobierno local definir una serie de acciones para la consulta a las instituciones pertinentes en caso de existencia de sitios de importancia ambiental y AAF en el Corredor Biológico Paso de la Danta. Para el mecanismo de coordinación, es importante integrar al menos al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), la Dirección de Agua y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA). Lo descrito según el principio constitucional de coordinación en materia ambiental y los artículos 3, 12 y 13 de la Ley Orgánica del Ambiente (Ley n.º 7554). Para acreditar el cumplimiento de lo ordenado, remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste que se definió el mecanismo de coordinación a más tardar el 31 de agosto de 2026 y dos informes que acrediten la implementación del mecanismo de coordinación a más tardar el 26 de febrero de 2027 y 31 de agosto de 2027.

4.6⁴⁷ Elaborar e implementar un plan de capacitación y concientización para el personal técnico y administrativo que tienen a cargo el trámite de los permisos de construcción, de manera que se fortalezcan sus competencias

⁴⁵ 4.4 a. Municipalidad de Buenos Aires; 4.4 b. Municipalidad de Dota; 4.4 c. Municipalidad de Osa; 4.4 d. Municipalidad de Pérez Zeledón; 4.4.e Municipalidad de Quepos; 4.4 f. Municipalidad de Tarrazú.

⁴⁶ 4.5 a. Municipalidad de Buenos Aires; 4.5 b. Municipalidad de Dota; 4.5 c. Municipalidad de Osa; 4.5 d. Municipalidad de Pérez Zeledón; 4.5.e Municipalidad de Quepos; 4.5 f. Municipalidad de Tarrazú.

⁴⁷ 4.6 a. Municipalidad de Buenos Aires; 4.6 b. Municipalidad de Dota; 4.6 c. Municipalidad de Osa; 4.6 d. Municipalidad de Pérez Zeledón; 4.6.e Municipalidad de Quepos; 4.6 f. Municipalidad de Tarrazú.

DFOE-SOS-0241

23

21 de mayo, 2026

en materia ambiental para dicho proceso. Lo referido en atención a lo indicado en los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica del Ambiente (Ley n.º 7554) y el artículo 4 del Código Municipal. Para la acreditación del cumplimiento se debe enviar a este Órgano Contralor una certificación en la que conste la elaboración de lo ordenado, esto a más tardar el 30 de setiembre de 2026. Además, para acreditar su implementación remitir a este Órgano Contralor una certificación del avance en la implementación del plan a más tardar el 30 de abril de 2027.

El acatamiento de lo ordenado es obligatorio y recae bajo la exclusiva responsabilidad del Director Ejecutivo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), del Director Ejecutivo de la Dirección de Agua del MINAE, y de los alcaldes y alcaldesas de las municipalidades de Buenos Aires, Dota, Osa, Pérez Zeledón, Quepos y Tarrazú. La atención oportuna, diligente, objetiva e independiente de lo solicitado en este oficio deberá cumplirse dentro del plazo establecido; de manera que, su incumplimiento injustificado, constituya causal de responsabilidad.

Además, se solicita informar al Área de Seguimiento para la Mejora Pública en el plazo de los cinco días hábiles siguientes a la comunicación de lo ordenado, lo que se indica a continuación: a. Un correo electrónico para ser utilizado como medio oficial para notificaciones relacionadas con la presente orden. b. Designar y comunicar el nombre, puesto, número de teléfono y demás datos de quien asuma el rol de enlace oficial con la Contraloría, y a un encargado del expediente de cumplimiento por parte de esa Alcaldía, a efectos de atender cualquier consulta o enviar información requerida por esta Contraloría, a propósito de la presente orden.

Los roles citados podrán ser ejecutados por una misma persona o por varias, según lo defina la Administración, de conformidad con las competencias establecidas en su marco normativo. Dicha persona, tendrá la responsabilidad de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente (cuando y a quien en derecho corresponda).

La información la puede adjuntar mediante el módulo para la presentación de documentos en línea, ingresando al siguiente enlace: <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/r/wsfirma/cgrlinea/home?session=15636064659539>. En caso de que el oficio y los documentos adjuntos correspondientes a la respuesta de la presente orden superen los 35 archivos (400 Mbs cada archivo), deberá solicitar la habilitación de un repositorio electrónico mediante el formulario que encontrará en el siguiente enlace: <https://www.cgr.go.cr/05-tramites/rep-elec.html>.

Por otra parte, no se omite señalar que el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

DFOE-SOS-0241

24

21 de mayo, 2026

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Finalmente se le insta a guardar las previsiones contenidas en los numerales 6 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292 y 8 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, n.º 8422, referentes al tema de la confidencialidad en el manejo de la documentación y la información.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Juan Luis Camacho Segura
Asesor Legal

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

LBC/IMP/sca

Ce: Denunciante

Concejo Municipal de Buenos Aires, mmonge@munibuenosaires.go.cr

Concejo Municipal de Dota, alex.diaz@dota.go.cr

Concejo Municipal de Osa, aherrera@munideosa.go.cr

Concejo Municipal de Pérez Zeledón, concejo@mpz.go.cr

Concejo Municipal de Quepos, concejo@muniquepos.go.cr

Concejo Municipal de Tarrazú, secretaria@munitarrazu.cr

Expediente: CGR-ADIN-2025009100

GP: 2025005293-2

C: 1706-2025