



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

Al contestar refiérase
al oficio N° 6327

20 de junio, 2007
FOE-PGA-216

Doctor
Roberto Dobles Mora
Ministro
MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA

Estimado señor:

Asunto: Remisión de la nota informe N° DFOE-PGA-28/2007 sobre los resultados de un estudio en el Área Conservación La Amistad Caribe (ACLAC), en relación con el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo.

Esta Contraloría General de la República en el ejercicio de sus competencias, realizó un análisis sobre el manejo y operación del proyecto de tortugas marinas en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo.

Una vez alcanzados los objetivos del estudio, concomitantemente se determinaron asuntos que requieren atención por parte de su Despacho y que se hicieron del conocimiento del Ing. Jorge Rodríguez Quirós, Ministro *a.i.*, el día 12 de junio de 2007. Seguidamente se detallan tales asuntos.

1. RESULTADOS DEL ESTUDIO.

1.1. SOBRE LA SUSCRIPCIÓN DE ACUERDO DE COMANEJO.

Mediante Decreto Ejecutivo N° 25595-MINAE del 11 de octubre de 1996, el Presidente de la República y el Ministro del Ambiente y Energía, acuerdan crear un Comité Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, refugio conocido como REGAMA¹; asimismo se establecen dos comités zonales de apoyo, integrados cada uno por un miembro del Ministerio del Ambiente y Energía, un miembro de la Asociación de Desarrollo Integral de Gandoca y otro para Manzanillo y una organización no gubernamental que se encuentre trabajando en protección y desarrollo sostenible del refugio y sus recursos naturales.

¹ Dicho comité conformado por un representante del Ministerio de Ambiente y Energía, un representante de la Asociación de Desarrollo Integral de Gandoca, un representante de la Asociación de Desarrollo Integral de Manzanillo, un representante de la Municipalidad de Talamanca y tres representantes de organizaciones no gubernamentales que se encuentren trabajando en protección y desarrollo sostenible del Refugio y sus recursos naturales.

Dicho decreto define en su artículo 2° las funciones al Comité Asesor, que van desde elaborar su reglamento de funcionamiento y administración interna hasta nombrar comités zonales de apoyo, conforme con las necesidades que el Área requiera. Asimismo, en su artículo 3°, indica sobre el establecimiento de dos comités zonales de apoyo para Manzanillo y Gandoca, donde se definen las facultades de dichos comités, tales como facilitar y cogestionar con el Ministerio del Ambiente y Energía la ejecución del plan de manejo de su localidad y designar comités especiales para asuntos específicos.

Si bien, desde su inicio, este Comité Asesor y los zonales estuvieron funcionando, al momento de la verificación efectuada por esta Contraloría General, dichos comités no estaban activados. Al solicitarle a la Dirección del Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC), que informara respecto de la situación actual del Comité Asesor, sobre las últimas seis sesiones y acciones establecidas por parte del ACLAC, el Director de esa Área en información remitida el 22 de febrero del año en curso, manifestó lo siguiente:

“1. Referente a la situación actual del Comité Asesor del Refugio de conformidad con el decreto ejecutivo 25595, le informo que este comité como los zonales fueron instaurados como mecanismos de participación ciudadana para velar por la implementación y aplicación del Plan de Manejo del Refugio. Este plan de manejo que fue elaborado por expertos de la Universidad de Costa Rica, y para su aprobación se hicieron múltiples consultas con los actores locales e institucionales. A partir del 2004 grupos (...), iniciaron una campaña de desprestigio y cuestionamientos a dicho plan de manejo, llegando a presentarse un recurso de inconstitucionalidad N. 05-006979-0007-CO, y también denuncias penales contra miembros de los Comités por recomendación de la Defensoría de los Habitantes, que de una manera inexplicable e incomprensible, entre otras cosas argumenta que los comités están tomando decisiones los cuales solo competen al MINAE. / Esta situación, además de la incursión de la Municipalidad de Talamanca argumentando que la zona marítima del refugio es de su competencia, origino (sic) un caos e incertidumbre y un ambiente no propicio para el normal funcionamiento del Comité Asesor, el cual tampoco contaba con un apoyo irrestricto de las autoridades del SINAC en San José. / (...) En anexo a este documento le adjunto las ultimas actas o ayuda memoria de las reuniones del Comité. No obstante todo lo anterior la Dilección (sic) del ACLAC a (sic) convocado para hoy 23 de febrero de 2007, una sesión del comité a fin de reactivar este mecanismo y tratar de normalizar el proceso de administración del refugio y buscar una armonía entre el MINAE, las organizaciones locales, la Municipalidad y los ciudadanos en general. Se han realizado conversaciones con la organización COOPESOLIDAR, y el INBIO, para que faciliten la reactivación de este y otros comités bajo la normativa de la Ley de Biodiversidad, la cual legitima y da espacios a la sociedad civil en la toma de decisiones para la administración de las áreas de conservación.” El subrayado no es del original.



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

PGA-216 (6327)

-3-

20/06/2007

Pese a la existencia de un Comité Asesor y dos Comités Zonales, fundamentados en el Decreto Ejecutivo N° 25595 del 11 octubre de 1996, y que no estaban activados para cuando esta Contraloría General efectuó sus verificaciones en febrero de 2007, lo cierto es que el 10 de junio de 2004, por determinación del Comité Asesor del Refugio se suscribió un "Acuerdo de Comanejo" en el que se conformó un "Comité de Comanejo" integrado por representantes de varias organizaciones comunales² y el encargado del ACLAC en la zona, fungiendo como coordinador general.

Dentro de los considerandos del citado acuerdo, se señala que el comanejo es una alternativa de gestión donde las comunidades comparten la autoridad, las responsabilidades y la gestión de las áreas protegidas, también se señala entre otros objetivos específicos realizar conjuntamente la supervisión y el control sobre las actividades desarrolladas en el sector costero.

En relación con el tema del comanejo, ya esta Contraloría General había emitido criterio mediante el informe N° DFOE-AM-38-2005, denominado "Informe sobre los resultados del estudio especial efectuado en el Ministerio del Ambiente y Energía sobre el 'comanejo' del Parque Nacional Marino Ballena", de fecha 14 de diciembre, 2005, en el que se señala:

"Luego de realizado el presente estudio esta Contraloría General concluye que si bien es cierto el comanejo es una herramienta que permite compartir responsabilidades, competencias y autoridad en la administración de los recursos protegidos, compartir beneficios, este instrumento no se puede aplicar en Costa Rica por no existir una normativa expresa que así lo autorice. / Es así como, según nuestro ordenamiento jurídico, la administración de las áreas silvestres protegidas corresponde en exclusiva al Estado, a través del MINAE, siendo que actividades como la definición y el seguimiento de estrategias, planes y presupuestos de las Áreas de Conservación son consideradas atribuciones de carácter esencial del MINAE y por lo tanto no se pueden delegar. / Aún así, también está claro en la normativa vigente, que en nuestro medio si se permite la participación ciudadana en la gestión ambiental del Estado, allí se reconoce la necesidad y obligación de que eso suceda, pero no a tal punto que admita que la sociedad civil asuma funciones que le corresponden únicamente al Estado. Ciertamente, tanto la Ley Orgánica del Ambiente como la Ley de Biodiversidad son claras en definir la forma en que se llevará a cabo esa participación y es justamente a través de consejos y comités conformados tanto por representantes del sector gubernamental, incluido el MINAE, como por representantes de la sociedad civil convocados públicamente. A través de esos consejos o comités los ciudadanos pueden de manera responsable y dirigida, informarse, opinar y recomendar al MINAE acerca de posibles acciones a realizar por esa entidad, que afecten de una u otra forma su comunidad." El subrayado no es del original.

² Asociación Desarrollo Integral Gandoca (ADIG), Asociación ANAI, Asociación Desarrollo Gandoca Manzanillo (ADESGAMA), Asociación Cabineros de Gandoca, Asociación Guías Ecológicas y Naturalistas, Comité Bandera Azul Ecológica, Administrador del MINAE en Gandoca y APROGAN, y el Alcalde Municipal de salamanca que fungirá como fiscal.

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

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

“Artículo 158.-

(...)

2. Será inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.

Artículo 166.- Habrá nulidad absoluta del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente.

1.2. SOBRE EL SISTEMA DE REGISTRO Y CONTROL DE LOS CÁNONES POR DERECHOS DE USO DEL REFUGIO GANDOCA MANZANILLO (REGAMA).

El Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC), y el Comité Asesor del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, dispone de un “Manual de procedimientos para la ejecución del Plan de Manejo”, en donde se establecen las categorías de “Permiso de Uso” que se pueden solicitar para ese lugar, así como los cánones anuales correspondientes a esos permisos.

Sin embargo, en visita realizada al Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo en el mes de febrero de este año, por funcionarios de este Órgano Contralor, se observó que el Área de Conservación La Amistad Caribe, no ejerce un control que garantice que el cobro del canon se efectúa apropiadamente, pues al solicitar información sobre el cobro de permisos se evidenció que el procedimiento utilizado se sustenta en que los interesados se presentan a solicitar un trámite y es en ese momento en el que se recurre al expediente para verificar la situación particular.

Lo expuesto se evidencia aún más, pues al solicitarle al Director de esa Área el procedimiento y control que realiza con respecto al pago del canon de conformidad con lo que establece el “Manual de procedimientos para la ejecución del Plan de Manejo”³, señaló lo siguiente:

³ ACLAC -D-018 del 23 de febrero de 2007.

“Referente al procedimiento de control para pagos de Canon del permiso de uso, este consiste en solicitar de previo al otorgamiento del permiso, el depósito del monto total del canon en la cuenta que para tal efecto tiene el MINAE. Evidentemente hace falta un sistema de información que permita dar seguimiento anual al pago de este canon, para lo cual se está en la fase de elaboración de una base de datos con toda la información necesaria para proceder a notificar a cada uno de los usuarios cual es su situación con respecto al pago del canon.”

Pese a que el señor Director del Área señala que se está elaborando una base de datos, lo cierto es que no se tiene información sobre el estado actual de la morosidad de los permisionarios, por lo que eventualmente se puede estar dejando de percibir sumas importantes por los cánones de derecho de uso, que establece la normativa del MINAE.

1.3. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES Y EL PERMISO PARA EL PROYECTO DE MANEJO DE TORTUGAS MARINAS POR PARTE DE LA ASOCIACIÓN ANAI.

De acuerdo con la documentación que ha sido recopilada, mediante “Resolución 001-2006-ASP-ACLAC” del 27 de febrero del 2006, el Área de Conservación La Amistad Caribe confiere un permiso de investigación a la Asociación ANAI para continuar con la investigación “*Biología reproductiva y manejo de algunas colonias de anidación de tortugas marinas en Sureste Caribeño de Costa Rica*” según la cual se otorga el carné de licencia de “recolecta científica”, para “recolectar un máximo de treinta y cinco neonatos que sean encontrados muertos en el proceso de exhumación de nidos con el fin de realizar biopsias y conocer el origen de la muerte y estadio de desarrollo de esos especímenes”.

Lo autorizado en tal sentido resulta inconsistente con lo señalado en el oficio N° ACLAC-DR-AL-030-07 del 25 de abril del 2007, suscrito por el Asesor Legal del Área de Conservación La Amistad Caribe, el cual en respuesta a solicitud de información de esta Contraloría General, señaló lo siguiente:

“En el caso de la investigación con tortugas en Gandoca la recolecta que se hace de los huevos es con fines de protección para las especies que allí anidan. No hay una extracción de los ejemplares ni de los huevos del Área del Refugio Nacional de Vida Silvestre, sino que son mantenidas en una infraestructura construida para proteger los huevos de la depredación, la recolecta ilegal y la pérdida por inundación en aquellos sitios que son propensos a dicha situación. ...De lo anterior se desprende que los estudios científico-técnicos deben de presentarse en el caso de extracción de la flora y fauna, no en el caso que nos ocupa, por las razones líneas atrás explicadas.” El subrayado no es del original.

Como se aprecia, el proyecto de investigación autorizado comporta actividades complejas de manejo y extracción de vida silvestre, que van más allá de una simple actividad artesanal de custodia y protección “in situ” de los nidos.

En razón de lo anterior, a criterio de esta Contraloría General de la República el proyecto de investigación debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, N° 7317, vigente desde el 7 de diciembre de 1992, pues aún y cuando no se trata de la extracción para viveros o zocriaderos, se lleva a cabo una serie de actividades que incluyen un manejo de fauna silvestre que se encuentra condicionada, en ambos supuestos, a la presentación y aprobación previa de un estudio científico técnico.

Efectivamente el artículo 83 de ley de cita consigna:

“ARTICULO 83.- /Se prohíbe la extracción de la flora y la fauna silvestres, continentales e insulares, en los refugios nacionales de vida silvestre, con excepción del manejo y la extracción para viveros o zocriaderos, previa realización de los correspondientes estudios científico técnicos. / La Dirección General de Vida Silvestre tendrá las facultades y deberes que establece la Ley No. 6043, respecto de los Refugios Nacionales de Vida Silvestre que incluyen áreas de la zona marítimo terrestre.” El subrayado no es del original.

Debe agregarse además, que el *estudio técnico* que debe ser exigible y valorado por las autoridades competentes, se asimila al concepto de plan de manejo que la misma Ley de Conservación de la Vida Silvestre define como conjunto de normas técnicas que regularán las acciones por ejecutar en un Refugio de Vida Silvestre, y no sólo en un zocriadero como lo interpreta el Área de Conservación La Amistad Caribe en el oficio N° LAC-DR-AL-030-07.

En este mismo sentido debe considerarse que precisamente el “Manual de Procedimientos para Realizar Investigación en Biodiversidad y Recursos Culturales en las Áreas de Conservación”, N° 32553-MINAE del 29 de marzo del 2005, al establecer los requisitos para tramitar permisos de investigación, Capítulo III, artículo 11, establece que “deberá presentarse un documento impreso del proyecto de investigación...”, y aún cuando no define qué debe entenderse por tal documento, en el artículo 13 respecto al análisis de una solicitud del permiso de investigación se establece en el inciso 2) que se debe verificar que los “objetivos y metodología presentados en el proyecto de investigación, sean compatibles con los objetivos de conservación y protección de la biodiversidad”, lo cual resulta consistente con un estudio técnico y científico que establece el artículo 83 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre.

En razón de lo anterior y considerando que según la información remitida en el oficio de cita, el permiso es emitido anualmente y no como una prórroga, “*pues cada año se recibe una solicitud de permiso de investigación con los cambios técnicos del caso*”, para futuras solicitudes de autorización, sea de investigación del proyecto como de recolecta asociada o complementaria al mismo, deberá exigirse como requisito previo la presentación de un estudio técnico científico que deberá ser evaluado y aprobado por las autoridades competentes. Además, deberán exigirse los demás requisitos para proyectos de manejo, investigación y recolecta que resulten necesarios según el Reglamento a la Ley de Vida Silvestre que estuviera vigente.

2. CONCLUSIÓN.

Mediante Decreto Ejecutivo N° 25595-MINAE de octubre de 1996 se crean comités para la administración del Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo integrados por funcionarios del MINAE y organizaciones comunales, que a la fecha del estudio no estaban activados. Por otra parte en junio de 2004, por determinación del Comité Asesor del Refugio grupos organizados de la comunidad de Gandoca suscriben un "Acuerdo de Comanejo" inclusive por el MINAE, en el que se conformó un "Comité de Comanejo", por medio del cual el MINAE delega funciones sustantivas que le son exclusivas, por lo que este acuerdo presenta vicios de nulidad que impiden su ejecución.

Por otra parte, se observó que el Área de Conservación La Amistad Caribe no tiene información sobre el estado actual de la morosidad de los permisionarios, por lo que eventualmente se pueden estar dejando de percibir sumas importantes por los cánones de derecho de uso.

En relación con los permisos otorgados a la Asociación ANAI para el Proyecto de manejo de tortugas marinas, se evidenció que estos permisos se otorgan sin ajustarse a lo que dispone el artículo 83 de la Ley de Conservación de Vida Silvestre y su reglamentación, en cuanto a que debe exigirse como requisito previo, la presentación de un estudio técnico científico, a efecto de que sea evaluado y aprobado por las autoridades competentes.

3. DISPOSICIONES.

Con fundamento en los artículos 4 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, y 12 de la Ley General de Control Interno, No. 8292, se emiten las siguientes disposiciones:

3.1 AL SEÑOR MINISTRO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE).

- a.** Ordenar al Director del Área de Conservación La Amistad Caribe, en un plazo máximo de 8 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de este documento, que se deje sin efecto el "Acuerdo de Comanejo" señalado en el punto 1.1 de esta nota informe, por cuanto el mismo autoriza la delegación de competencias que por ley le corresponden al MINAE.
- b.** En un término no mayor de 15 días contados a partir de la fecha de recibo de este documento, asignar al equipo profesional que estime pertinente, para que en un plazo de 3 meses, procesa a elaborar un sistema eficiente que permita contar con un registro completo y actualizado del pago de los cánones anuales por los derechos de uso y demás permisos que se generen en el Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, de conformidad con lo señalado en el punto 1.2 de esta nota informe.



**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES Y AMBIENTALES**

PGA-216 (6327)

-8-

20/06/2007

- c. Girar de forma inmediata instrucciones precisas, a los responsables del Área de Conservación La Amistad Caribe, para que los futuros permisos de investigación se otorguen de acuerdo con lo que dispone el artículo 83 de la Ley de Conservación de Vida Silvestre y su reglamentación, de conformidad con lo señalado en el punto 1.3 de esta nota informe.
- d. Informar a esta Contraloría General sobre el cumplimiento efectivo de las anteriores disposiciones, en un plazo que no deberá exceder de 3 meses, contado a partir de la fecha de recibido de este documento.

Atentamente,

Lic. José Luis Alvarado Vargas
GERENTE DE ÁREA

JLAV/JBA/FAC/ghj

Ci: Ing. Jorge Rodríguez Quirós, Viceministro, MINAE
Ing. Ronald Vargas Brenes, Director Superior SINAC
Ing. Edwin Cyrus Cyrus, Director ACLAC
Lic. Rodrigo Bonilla, Auditor Interno- MINAE

Archivo Central
Producto: 2007009139
Gestión: 2006000702-2