ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY DE BIODIVERSIDAD, N° 7788, DE 30 DE ABRIL DE 1998 Y SUS REFORMAS

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.º 21.021

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY DE BIODIVERSIDAD, N° 7788, DE 30 DE ABRIL DE 1998 Y SUS REFORMAS

Expediente N.° 21.021

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Costa Rica destaca a nivel mundial por su compromiso con la conservación de nuestra valiosísima biodiversidad a través de la creación de áreas silvestres protegidas. En la actualidad, prácticamente la cuarta parte de del territorio nacional se encuentra destinado a la protección de los recursos naturales, ya sea a través de áreas de protección absoluta como parques nacionales, reservas biológicas y monumentos naturales u otras categorías de manejo (reservas forestales, humedales, zonas protectoras y refugios de vida silvestre, etc.).

La política de Estado de apostarle a la conservación de la naturaleza ha traído grandes réditos al pueblo costarricense. Los beneficios ambientales que generan las áreas silvestres protegidas para la preservación de la belleza escénica, la limpieza del aire o la protección de las fuentes de agua potable, entre muchos otros, son de incalculable valor para el mejoramiento de la salud y la calidad de vida de nuestro pueblo. La industria turística también ha resultado directamente beneficiada por la conservación, pues entre los principales factores que motivan la llegada de turistas a Costa Rica se encuentran las bellezas naturales resguardadas en nuestro sistema de parques nacionales y demás áreas silvestres protegidas.

Ahora bien, a pesar de estos indiscutibles beneficios para la sociedad costarricense, la estrategia de conservación desplegada en nuestro país también presenta deficiencias o limitaciones que es necesario corregir. Una de las principales es que todavía no hemos logrado generalizar una relación simbiótica entre áreas silvestres protegidas y comunidades aledañas, que permita garantizar que dichas comunidades disfruten plenamente de los beneficios sociales y económicos derivados de la conservación.

En esta materia se han realizado diversos esfuerzos en los últimos años, la mayoría parciales o focalizados. Los resultados también han sido disímiles. Sin duda alguna no es posible generalizar. Existen casos exitosos de comunidades locales que se encuentran estrechamente vinculadas a las áreas silvestres

protegidas, donde la población, además de los beneficios ambientales, participa también de los ingresos generados por la actividad económica asociada el área protegida (turismo nacional y extranjero, servicios prestados a visitantes).

Sin embargo, también es cierto que alrededor de muchas áreas silvestres protegidas todavía existen comunidades empobrecidas que no reciben la mayor parte de los beneficios económicos generados por la protección ambiental, y por el contrario, las ganancias de su explotación se concentran en pocas manos. En su mayoría son acaparadas por empresas turísticas externas e incluso consorcios extranjeros. En el mejor de los casos se generan fuentes de empleo.

Las comunidades rurales más pobres a menudo no cuentan con la información, la asesoría, la capacitación, los medios económicos ni las oportunidades para asumir por su cuenta la prestación de los servicios vinculados a las áreas silvestres protegidas de manera que aprovechen al máximo los beneficios que generan. En este sentido, en pocas ocasiones se logra consolidar el desarrollo de micro y pequeñas empresas locales que asuman la prestación directa de estos servicios.

La presente iniciativa pretende contribuir a la transformación paulatina de esta situación. No debemos permitir que existan áreas silvestres protegidas que funcionen como enclaves, rodeados de bolsones de miseria mientras los beneficios del turismo se van para afuera.

Es común que la existencia de tales casos sea utilizada por los detractores de nuestras áreas protegidas para oponerse a su creación, ampliación o consolidación. Por otra parte, la mejor forma de asegurar la preservación de nuestros parques nacionales, de evitar prácticas nocivas como caza ilegal o la extracción ilegal de recursos naturales, es garantizando que las comunidades que habitan en las zonas colindantes a los parques se encuentren plenamente conscientes y comprometidas con su protección. Esta necesaria toma de conciencia se facilita en la medida en que se maximicen los beneficios reales y tangibles que dichas comunidades reciben por la existencia del área silvestre protegida.

En aras de contribuir a dicho objetivo, se propone reformar el artículo 39 de la Ley de Biodiversidad, N.º 7788, para establecer que el otorgamiento de contratos o concesiones para la prestación de servicios no esenciales en áreas silvestres protegidas podrá realizarse única y exclusivamente a favor de asociaciones comunales, cooperativas, microempresas u otras formas asociativas de la economía social y organizaciones sociales sin fines de lucro, siempre que se encuentren integradas y controladas directamente por habitantes de las comunidades ubicadas en la zona de influencia de la respectiva área silvestre protegida.

Actualmente, dicha norma regula la posibilidad de que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) delegue en terceros la prestación de determinados servicios calificados como “actividades no esenciales”, es decir, excluyendo funciones de exclusiva competencia del Ministerio de Ambiente y el ejercicio de potestades de imperio que, por su naturaleza resultan indelegables. Dentro de las actividades no esenciales se encuentran por ejemplo: los estacionamientos, los servicios sanitarios, los servicios de alimentación, las tiendas y la administración de instalaciones y senderos.

La redacción vigente del citado artículo 39 refleja una intencionalidad de priorizar la prestación de estos servicios a favor de organizaciones locales. Sin embargo, presenta una serie de ambigüedades en su redacción que imposibilitan o al menos dificultan notablemente el cumplimiento de este objetivo. De ahí la necesidad de reformarlo.

El párrafo tercero del numeral 39, establece que los contratos para la prestación de servicios no esenciales *“podrán”* concederse a organizaciones sin fines de lucro que tengan *“objetivos de apoyo a la conservación de los recursos naturales”*. Además, dispone que se les dará prioridad a *“organizaciones regionales”*.

Esta redacción es de carácter facultativo, no establece un mandato de acatamiento obligatorio. A su vez, limita la asignación prioritaria de estos servicios a organizaciones no gubernamentales que promuevan la conservación, lo cual, si bien es muy importante, resulta demasiado restrictivo, pues excluye la amplia gama de formas asociativas que pueden desarrollarse en las comunidades locales. El concepto de organizaciones regionales también requiere revisión, ya que puede resultar demasiado abierto, al punto de desnaturalizar el objetivo de incentivar la economía local. Una organización regional puede ser una gran empresa domiciliada en la misma provincia, aunque no tenga vinculación directa con las comunidades ubicadas en la zona de influencia del área silvestre protegida.

Las limitaciones apuntadas se corrigen con las reformas planteadas en la presente iniciativa, que además busca generar las condiciones adecuadas para que las comunidades aledañas a las áreas protegidas se organicen y cuenten con la información y la capacitación requeridas para aprovechar los beneficios de esta ley.

Es importante destacar que la reforma propuesta encuentra pleno sustento en el principio establecido en el artículo 50 de la Constitución Política, que faculta al Estado a organizar la producción para promover el más adecuado reparto de la riqueza. De hecho, así ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Sala Constitucional al analizar otras normas legales que establecen beneficios especiales para los pequeños productores nacionales. En este sentido, sobre beneficios establecidos a favor de los pequeños pescadores locales que no se otorgaron a la flota pesquera extranjera, nuestro Tribunal Constitucional manifestó:

> *"No resulta discriminatoria, pues lo que se pretende es otorgar un incentivo a una actividad productiva generadora de divisas y de alto impacto en el mercado laboral de las zonas costeras del país, que precisamente depende en mucho de los combustibles para poder ser llevada a cabo.* ***En atención de las potestades de estímulo de la producción y mejor reparto de la riqueza que le confiere el artículo 50 de la Constitución Política, el Estado puede conferir incentivos a ciertas actividades especialmente sensibles, sin que ello implique una discriminación que en modo alguno perjudique a las otras actividades humanas que no son favorecidas por el beneficio*** *(...)".* (Voto N.º 2004-10484, énfasis agregado)

Por último, cabe recordar que esta reforma es un complemento importante para una serie de medidas que ha venido impulsado el Estado costarricense exactamente en la misma dirección. Este es el caso del Contrato Préstamo N.º 1824/OC-CR y su anexo único entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar el Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas, aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley N.º 8967, de 5 de octubre de 2001, que en su artículo 20 dispuso que los recursos destinados a promover el turismo se invertirán prioritariamente en las comunidades locales que viven alrededor de las áreas protegidas. Es decir, para brindar capacitación y oportunidades a las y los pobladores de estas comunidades, a fin de que puedan desarrollar actividades de turismo sostenible, de manera que los beneficios de la conservación se queden en las poblaciones que la hacen posible, paradójicamente las más necesitadas y olvidadas.

Esta iniciativa de ley, tiene como antecedente el Expediente Nº 18.436, Que fue consultado en la Comisión Permanente Especial de Ambiente a distintas instituciones y organizaciones cuyos criterios más relevantes se encuentran recogidos en la presente propuesta de ley; ya que a la luz de las resoluciones 12250-2015, 11658- 2018 y 13570-2018 de la Sala Constitucional, que versan sobre el plazo de vigencia de los expedientes legislativos y las prórrogas posibles, mediante una moción de plazo cuatrienal, se determina que éste proyecto de ley, muy a pesar de lo avanzado que se encuentra en el trámite legislativo, se debe archivar.

Entre los criterios recibidos y que se retoman, destacan:

- Procuraduría General de la Republica: OJ-30-2014 del 4 de marzo de 2014, señala que la iniciativa no presenta vicios constitucionales y se fundamenta en el valor constitucional de justicia social. Indica, de manera expresa, sobre la prioridad para las organizaciones sociales: *"Es criterio de este órgano asesor que dicha discriminación, amparada en el deber constitucional del Estado de procurar y velar por una justa distribución de la riqueza, resulta constitucionalmente legítima en el tanto existe una necesidad social imperiosa que la sustenta, incluso el texto vigente de la norma indica que deberá dársele prioridad a las organizaciones regionales, por lo que existe coherencia con el interés de beneficiar a estos sectores de la población nacional con las posibles concesiones y/o contratos."*

- Contraloría General de la Republica: DFOE-AE-0351 del 31 de agosto de 2012**,** recomienda aclarar y definir la zona de influencia del proyecto y cuáles son las organizaciones que podrán participar en el concurso de las concesiones. Además para el párrafo tercero: *"…recomienda precisar la redacción utilizada para que quede claro la intención del legislador; y se asocie la condición de no tener fines de lucro con las figuras correctas, como se podría entender son las organizaciones sociales, dada la naturaleza de las otras formas de organización social citadas".* Además, hace referencia a la necesidad de especificar la referencia sobre el área de influencia directa de un área silvestre protegida.

Por las razones expuestas, proponemos a la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley, para su estudio y pronta aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY DE BIODIVERSIDAD, N° 7788, DE 30 DE ABRIL DE 1998 Y SUS REFORMAS

ARTÍCULO ÚNICO- Reformase el artículo 39 de la Ley de Biodiversidad, Ley N.º 7788, 27 de mayo de 1998 y sus reformas, cuyo texto dirá:

Artículo 39- Concesiones y contratos

Autorizase al Consejo Nacional de Áreas de Conservación, para aprobar los contratos y las concesiones de servicios y actividades no esenciales dentro de las áreas silvestres protegidas estatales, excepto el ejercicio de las responsabilidades que esta y otras leyes le encomiendan, exclusivamente, al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, tales como **la protección y vigilancia**, la definición, el seguimiento de estrategias, los planes y los presupuestos de las Áreas de Conservación. Estas concesiones y contratos en ningún caso podrán comprender la autorización del acceso a elementos de la biodiversidad en favor de terceros **o la explotación de recursos naturales**; tampoco la construcción de edificaciones privadas.

Los servicios y las actividades no esenciales serán: los estacionamientos, los servicios sanitarios, la administración de instalaciones físicas, los servicios de alimentación, las tiendas, la construcción y la administración de senderos, administración de la visita y otros que defina el Consejo Regional del Área de Conservación.

Estas concesiones y contratos podrán otorgarse única y exclusivamente a asociaciones de desarrollo comunal, cooperativas, microempresas u organizaciones sociales sin fines de lucro que tengan objetivos de apoyo a la conservación de los recursos naturales, que incorporen la gestión ambiental dentro de los procesos y área concesionada y con su personería jurídica vigente; siempre que se encuentren integradas y controladas directamente por habitantes de las comunidades ubicadas en la zona de influencia de la respectiva área silvestre protegida.

Las Áreas de Conservación deberán brindar amplia información a estas comunidades sobre los servicios que decidan dar en concesión y establecer un registro de las organizaciones locales a efectos de garantizar la mayor participación posible en los procesos de contratación.

El Instituto Nacional de Aprendizaje, en coordinación con otras entidades educativas públicas y las municipalidades respectivas, creará programas de capacitación e instrucción técnica orientados prioritariamente a las

comunidades ubicadas en la zona de influencia de las áreas silvestres protegidas, a fin de que puedan aprovechar los beneficios de esta disposición.

Los concesionarios o permisionarios deberán presentar auditorías externas satisfactorias, realizadas en el último año; todo a juicio del Consejo Regional del Área de Conservación.

TRANSITORIO ÚNICO- Las concesiones o contratos que no cumplan con lo establecido en la presente reforma al artículo 39 de la Ley de Biodiversidad, otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, mantendrán su vigencia en respeto a los derechos adquiridos, siempre que los concesionarios o permisionarios cumplan con todas sus obligaciones legales y contractuales. Sin embargo, no será prorrogado ni renovado ningún contrato o concesión que no se ajuste a lo establecido en el artículo 39, una vez vencido el plazo por el que fueron otorgados.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

23 de octubre de 2018

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Ambiente.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.