

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**ADICIÓN DE UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 9 DEL CÓDIGO MUNICIPAL,
Y SUS REFORMAS, LEY N.º 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998; LEY PARA
AUTORIZAR LA CREACIÓN DE ORGANISMOS INTERMUNICIPALES
DE GESTIÓN DE CUENCAS, SUBCUENCAS O
MICROCUENCAS HIDROGRÁFICAS**

**LUIS RAMÓN CARRANZA CASCANTE
MARÍA JOSÉ CORRALES CHACÓN
DIPUTADO Y DIPUTADA**

EXPEDIENTE N.º 22.185

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DE UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 9 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, Y SUS REFORMAS, LEY N.º 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998; LEY PARA AUTORIZAR LA CREACIÓN DE ORGANISMOS INTERMUNICIPALES DE GESTIÓN DE CUENCAS, SUBCUENCAS O MICROCUENCAS HIDROGRÁFICAS

Expediente N.º 22.185

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los artículos 50, 169 y 170 de la Constitución Política, así como las disposiciones del Código Municipal y numerosa normativa especial, asignan a los entes municipales competencias ambientales de la más diversa naturaleza.

Sobre las potestades y obligaciones municipales para hacer valer el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado tutelado por el artículo 50 constitucional, la Sala Constitucional en el voto número 2006-5593, expuso:

Es de la conjunción de lo dispuesto en los artículos 50 y 169 de la Constitución Política que a las municipalidades les asiste no solo una facultad sino el deber de garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y en este sentido, no debe olvidarse que es el cometido constitucional encomendado a los gobiernos locales, en lo que respecta a la 'administración de los intereses y servicios locales', deberes de los que nace la obligación de velar por la salud física y mental de las personas, así como la de proteger y preservar los recursos naturales de su jurisdicción territorial, como lo ha reconocido en forma reiterada y constante la jurisprudencia constitucional.

Tanto la jurisprudencia constitucional como el ordenamiento jurídico han establecido como típicas competencias municipales de carácter ambiental el ordenamiento territorial, la protección de los recursos naturales, el servicio de acueducto y alcantarillado, la gestión integral de los residuos sólidos, la gestión y protección de cuencas hidrográficas, entre otras.

Las cuencas hidrográficas se extienden a lo largo y ancho del territorio abarcando, en muchos casos, uno o más cantones. Como unidades de gestión, se consideran indivisibles y se rigen por los principios de unidad de cuenca y prohibición de fraccionamiento.

La gestión integrada de cuencas busca la conservación, uso sostenible y distribución justa y equitativa de los recursos y servicios ecosistémicos presentes en la cuenca. Para ello, se requiere, entre otros, ordenar ambientalmente el

territorio que ocupa la cuenca, subcuenca o microcuenca; manejar integralmente aguas pluviales, aguas residuales, aguas potables y cuerpos de agua; incorporar nueva infraestructura que permita retardar, infiltrar, contener, reusar, drenar estas aguas y regular el uso del agua potable para consumo humano, así como desarrollar corredores y espacios de vida que mejoren la calidad ambiental.

Cumplir de forma eficiente con las competencias ambientales asignadas a las municipalidades en materia de gestión de cuencas hidrográficas requiere la coordinación y cooperación entre los entes municipales cuyos territorios las integran y las demás instituciones públicas centralizadas y descentralizadas con competencias en la materia.

La Sala Constitucional ha elevado a rango de principio constitucional la coordinación en materia ambiental, al efecto en los votos 4790-2008 y 6922-2010 dispuso:

III.- La coordinación entre las dependencias públicas debe garantizar la protección del ambiente. En diversas oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la protección del ambiente es una tarea que corresponde a todos por igual, es decir, que existe una obligación para el Estado –como un todo- de tomar las medidas necesarias para proteger el medio, a fin de evitar grados de contaminación, deforestación, extinción de flora y fauna, uso desmedido o inadecuado de los recursos naturales, que pongan en peligro la salud de los administrados. En esta tarea, por institución pública, debe entenderse comprendida tanto la Administración Central – Ministerios, como el Ministerio del Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud, que en razón de la materia, tienen una amplia participación y responsabilidad en lo que respecta a la conservación y preservación del ambiente; los cuales actúan, la mayoría de las veces, a través de sus dependencias especializadas en la materia, como por ejemplo, la Dirección General de Vida Silvestre, la Dirección Forestal, y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA); así como también las instituciones descentralizadas, caso del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, el Instituto Costarricense de Turismo o el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; tarea en la que, por supuesto, tienen gran responsabilidad las municipalidades, en lo que respecta a su jurisdicción territorial. Es por ello, que podría pensarse que esta múltiple responsabilidad provocaría un caos en la gestión administrativa, lo cual no es cierto, por cuanto a fin de evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, así como la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas, es que se hace necesario establecer una serie de relaciones de coordinación entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas, y entre éstas con las municipalidades, a fin de poder llevar a cabo las funciones que les han sido encomendadas.

Específicamente, en materia de gestión de cuencas hidrográficas, en el voto 5894-2007, conocido como el voto Garabito, la Sala Constitucional señaló el deber de coordinación entre las entidades públicas con presencia en la cuenca del río Grande de Tárcoles, entre ellas, las corporaciones municipales, ordenando al efecto: “(...) que de inmediato adopten las acciones necesarias para eliminar de manera integral los focos de contaminación que existen a lo largo de la cuenca del río Grande de Tárcoles y se tomen medidas para iniciar el proceso de reparación del daño ambiental ocasionado en esa cuenca, en la medida en que ello fuere posible, para lo cual deberán realizar la coordinación que el caso amerite tendiente a solucionar integralmente el problema objeto de este amparo y que ha originado su estimatoria”.

En ese sentido, la Ley Orgánica del Ambiente en los artículos 3 y 4 dispone que, para el cumplimiento de sus fines, se deben implementar mecanismos de cooperación y coordinación entre las instituciones involucradas en la conservación y protección del medio ambiente, procurando una mayor eficiencia y eficacia de las acciones desarrolladas.

A la vez, el Código Municipal vigente, en sus artículos 3, 9 y 11, autoriza a los entes municipales la suscripción de convenios cuya finalidad sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos, lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones, así como para prestar servicios y construir obras regionales o nacionales.

Por su parte, es importante señalar que los convenios entre instituciones han sido definidos por la doctrina como: “(...) una de las técnicas de carácter bilateral que se emplean para conseguir la coordinación interadministrativa a través de las relaciones de colaboración y cooperación entre distintos sujetos públicos (...)”.¹

Asimismo, la Contraloría General de la República reconoce la figura de los convenios como un medio a través del cual una entidad puede suplir necesidades de distinta índole, que de otra forma no pueden ser satisfechas por ella misma. Al respecto, el ente contralor ha expuesto lo siguiente:

(...) Los Convenios de Cooperación Interinstitucional son aquellos acuerdos suscritos entre dos o más entes públicos, con miras a lograr una interrelación que se traducirá en última instancia en un mejoramiento en la calidad y eficiencia de la prestación del servicio público, concretizados a través de relaciones de colaboración y cooperación, en la que ambas partes intervienen en una situación de igualdad, puesto que no se justifica una situación de privilegio de una entidad frente a la otra. En este sentido, las partes deben plantear los objetivos conjuntos como los beneficios que conllevará la suscripción del convenio a favor del interés público, no sin antes señalar el fundamento legal con que cuentan para la formalización del mismo.

¹ Castillo Blanco, Federico, Estudio sobre las Administraciones Públicas, Editorial Comares, Granada, 1996, p. 74.

Lo anterior, por cuanto si bien es cierto, los convenios de cooperación se encuentran excluidos de observar los procedimientos de contratación administrativa, no implica que las administraciones no deban actuar dentro del marco de su competencia, previa verificación de una norma legal expresa que las autorice para ello, todo de acuerdo con el principio de legalidad, consagrado en los numerales 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley de Administración Pública (...).²

Ahora bien, de acuerdo con el criterio de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República,³ la habilitación legal para utilizar la figura de los convenios prevista por el ordenamiento jurídico es para cooperar entre municipalidades e instituciones de la Administración Pública, y para facilitar la consecución eficiente y eficaz, de sus funciones y objetivos. Por lo anterior, las municipalidades están facultadas a utilizar la figura de convenios cooperativos para la prestación de servicios y realización de obras en común, a fin de fomentar el desarrollo de proyectos conjuntos en procura de satisfacer intereses locales.

A pesar de lo anterior, a juicio de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República,⁴ y partiendo del principio de legalidad,⁵ no se erige de los artículos 3, 9 y 11 del Código Municipal una autorización expresa para que las municipalidades, a través de la figura de los convenios intermunicipales, puedan conjuntamente crear nuevas entidades de derecho público tales como organismos de cuencas, con personalidad jurídica, patrimonio y estructura administrativa y organizativa propias y capacidad jurídica plena para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

² Oficio N.º 01655 de 14 de febrero del 2005, emitido por la Contraloría General de la República.

³ DFOE-DL-1625 de 16 de setiembre de 2019.

⁴ DFOE-DL-1625 de 16 de setiembre de 2019.

⁵ En relación al principio de legalidad, la Sala Constitucional se ha referido a la vinculación de las instituciones públicas, en este caso las municipalidades, con el ordenamiento jurídico: “Este principio significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico – reglamentos ejecutivos y autónomos especialmente; o sea, en última instancia, a lo que se conoce como el ‘principio de juridicidad de la Administración’. En este sentido es claro que, frente a un acto ilícito o inválido, la Administración tiene, no solo el deber sino la obligación, de hacer lo que esté a su alcance para enderezar la situación.” Voto N.º 897-98, de 11 de febrero de 1998.

De acuerdo con lo anterior, la creación de organismos intermunicipales de cuencas, a través de convenios intermunicipales, es materia de reserva de ley, requiriendo, por tanto, una norma de rango legal o superior que lo autorice de forma expresa.

De esta forma, y partiendo de la cuenca hidrográfica como unidad indivisible de gestión y de los organismos de cuenca como las instancias de coordinación y cooperación ideales para su efectiva y eficiente gestión, se hace necesario autorizar, de forma expresa, a los entes municipales a fin de que, a través de la figura de los convenios intermunicipales, puedan crear este tipo de entidades de derecho público y, con ello, cumplir de forma conjunta e integral con sus competencias en la materia.

La creación de organismos intermunicipales de cuencas como instancias formales de coordinación permitiría a las municipalidades suscriptoras la implementación conjunta de medidas para organizar y armonizar sus actuaciones con el propósito que la gestión de cuencas hidrográficas sea lo más eficiente, efectiva, racional y ordenada posible, en beneficio del ambiente y los administrados, evitando, a la vez, duplicidades y omisiones en el ejercicio de las competencias asignadas.

Por tanto, la creación de este tipo de organismos busca facilitar a los entes municipales suscriptores el cumplimiento eficaz, eficiente, simple, celer, transparente, y especialmente coordinado, de aquellas competencias relativas a cuencas hidrográficas que constitucional y legalmente le fueron asignadas a las municipalidades y que no podrían ser satisfechas de forma individual por cada una de ellas.

Tratándose de entidades de derecho público con personalidad jurídica, los organismos intermunicipales de gestión de cuencas, subcuencas o microcuencas quedarán sujetos a las reglas y principios constitucionales de la contratación administrativa y del servicio público.

Su creación requerirá el cumplimiento previo de los requisitos establecidos en el artículo 11 del Código Municipal, mientras que los mecanismos de organización, administración, funcionamiento y financiamiento deberán ser establecidos en el respectivo convenio constitutivo, tal y como lo ordena el artículo 10 del mismo cuerpo legal.

De igual forma, en cumplimiento del artículo 10 del Código Municipal, deberá publicarse en el diario oficial La Gaceta un extracto de los términos del convenio, así como el nombramiento de los respectivos representantes.

En virtud de lo anterior, sometemos a conocimiento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica el proyecto de ley adjunto, para su respectiva aprobación legislativa.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**ADICIÓN DE UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 9 DEL CÓDIGO MUNICIPAL,
Y SUS REFORMAS, LEY N.º 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998; LEY PARA
AUTORIZAR LA CREACIÓN DE ORGANISMOS INTERMUNICIPALES
DE GESTIÓN DE CUENCAS, SUBCUENCAS O
MICROCUENCAS HIDROGRÁFICAS**

ARTÍCULO ÚNICO- Adiciónese un segundo párrafo al artículo 9 del Código Municipal, Ley N.º 7794, de 30 de abril de 1998, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 9- Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuya finalidad sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos, lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones, así como para prestar servicios y construir obras regionales o nacionales.

Mediante convenios, las municipalidades podrán constituir organismos intermunicipales para gestionar cuencas, subcuencas o microcuencas hidrográficas que compartan. Su creación y mecanismos de organización, administración, funcionamiento y financiamiento deberán cumplir con lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de este Código.

Rige a partir de su publicación.

Luis Ramón Carranza Cascante

María José Corrales Chacón

Diputado y diputada

15 de setiembre de 2020

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.