DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -126-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"REFORMA DEL ARTÍCULO 45 Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO 45 BIS DE LA LEY N.° 8488, LEY NACIONAL DE EMERGENCIAS Y PREVENCIÓN DEL RIESGO, DE 11 DE ENERO DE 2006, PARA QUE LAS MUNICIPALIDADES INCLUYAN UNA PARTIDA PRESUPUESTARIA ESPECÍFICAMENTE PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS Y CREACIÓN DE LAS OFICINAS MUNICIPALES DE GESTIÓN DEL RIESGO Y PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS"

EXPEDIENTE Nº 20.859

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

ALEX PIEDRA SÁNCHEZ
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I

18 DE JUNIO DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY 3

II.- ANALISIS DE FONDO..... 3

2.1 Autonomía Municipal..... 3

2.2 Atención Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo 6

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO..... 7

VI.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA..... 9

V.- ASPECTOS DE TRÁMITE 9

Votación 9

Delegación..... 9

Consultas 9

Obligatorias:..... 9

Facultativas:..... 9

VI.- NORMAS JURÍDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY .. 10

AL-DEST- IJU -126-2019

INFORME JURÍDICO

"REFORMA DEL ARTÍCULO 45 Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO 45 BIS DE LA LEY N.° 8488, LEY NACIONAL DE EMERGENCIAS Y PREVENCIÓN DEL RIESGO, DE 11 DE ENERO DE 2006, PARA QUE LAS MUNICIPALIDADES INCLUYAN UNA PARTIDA PRESUPUESTARIA ESPECÍFICAMENTE PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS Y CREACIÓN DE LAS OFICINAS MUNICIPALES DE GESTIÓN DEL RIESGO Y PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS"

EXPEDIENTE Nº 20859

I.- RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto propone reformar el artículo 45 de la Ley Nº 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo de 22 de noviembre de 2005 y sus reformas, para que las municipalidades incorporen en sus presupuestos anuales, partidas entre un 3% y un 5%, para la atención y prevención de emergencias.

Asimismo, se adiciona un artículo 45 bis para la creación de las oficinas municipales de gestión del riesgo y prevención de emergencias, con funciones propias debidamente establecidas.

II.- ANALISIS DE FONDO

2.1 Autonomía Municipal[1]

El artículo 169 de la Constitución Política establece que la administración de los intereses locales en cada cantón, estará a cargo de un Gobierno Local, formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular y un funcionario ejecutivo.

[1] Basado en el Oficio Nº ST 069-2015J, Departamento de Servicios Técnicos, Informe Jurídico, expediente Nº 19197 **"LICENCIAS PARA ACTIVIDADES LUCRATIVAS Y NO LUCRATIVAS DEL CANTÓN DE GUÁCIMO",** elaborado por Karina Montoya Cubero, Asesora Parlamentaria, supervisado por Alex Piedra Sánchez, Asesor Parlamentario y Revisión y Autorización Final, Fernando Campos Martínez, Director, a.i.

De conformidad, el artículo 1 del Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas, señala que el municipio *"está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del Gobierno Municipal".* El Gobierno Local según el artículo 12 del Código de marras, es lo que se conoce como Concejo Municipal.

En relación con la naturaleza jurídica y las atribuciones de las corporaciones municipales, la Constitución Política en el artículo 170 señala que estas son autónomas.

Sobre la autonomía municipal la Sala Constitucional ha señalado lo siguiente:

> *"IV.- AUTONOMÍA MUNICIPAL GENERALIDADES. Gramaticalmente, es usual que se diga que el término 'autonomía', puede ser definido como 'la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios'. Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera: autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la*

municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política. Esta posición coincide con la mayoritaria de la doctrina, en la que se ha dicho que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquél deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede diverger de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local; o bien, que la autonomía política es una posición jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia entendida como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia responsabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos. (...)"

Es importante comprender, que la afirmación positiva de la autonomía se entiende como la libertad en el manejo de los asuntos propios o "locales", mientras que desde la perspectiva negativa representa la imposibilidad del Estado de inmiscuirse o influir sobre el ejercicio de las competencias municipales. [2]

Según el artículo 4 de la Ley Nº 7794, la municipalidad con fundamento en la autonomía municipal desarrolla, al menos, las siguientes atribuciones:

*"Artículo 4.-La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes://**a)** Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.//**b)** Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.//**c)** Administrar y prestar los servicios públicos municipales.//**d)** Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales. //**e)** Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.//**f)** Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.//**g)** Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.//**h)** Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.//**i)** Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género".*

[2] Dictamen C-449-2007 de 17 de diciembre del 2007, Procuraduría General de la República.

Consecuentemente con la autonomía atribuida a las municipalidades, el artículo 2 de la Ley Nº 7794 establece que estas son personas jurídicas estatales, con patrimonio propio y personalidad y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

Cabe indicar que en materia presupuestaria municipal actúan dos órganos constitucionales para su aprobación, la Municipalidad respectiva y la Contraloría General de la República, según el artículo 175 constitucional.

2.2 Atención Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo

La atención nacional de emergencias y la prevención de riesgo, es considerado un tema prioritario para el Estado costarricense.

De conformidad y para efectos de regular las actuaciones de los entes públicos en ese sentido, se emitió la Ley Nº 8488, la cual ha sido reformada en varias ocasiones, para fortalecer ese accionar.

Al respecto los artículos 1 y 2 de ese texto legislativo señalan lo siguiente:

> *"Artículo 1º- **Objeto**. La presente Ley regulará las acciones ordinarias, establecidas en su artículo 14, las cuales el Estado Costarricense deberá desarrollar para reducir las causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales, inducidas por los factores de riesgo de origen natural y antrópico; así como la actividad extraordinaria que el Estado deberá efectuar en caso de estado de emergencia, para lo cual se aplicará un régimen de excepción"*
>
> *"Artículo 2º- **Finalidad**. La finalidad de estas normas es conferir un marco jurídico ágil y eficaz, que garantice la reducción de las causas del riesgo, así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia. //Asimismo, esta Ley tiene la finalidad de definir e integrar los esfuerzos y las funciones del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada, que participen en la prevención y atención de impactos negativos de sucesos que sean consecuencia directa de fuerza mayor o caso fortuito".*

De conformidad, esa coordinación de acciones también está ligada a lo local, sea que la ley dispone obligaciones para las municipalidades, a saber:

> *"Artículo 9º- **Coordinación para la gestión del riesgo y atención de emergencias**. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo se estructura por medio de las instancias de coordinación. La Administración Central, la Administración Pública Descentralizada del Estado, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada, en cumplimiento del principio de coordinación, se integrarán a las estructuras técnicas u operativas que conforme la Comisión, según los alcances del artículo siguiente; sin embargo, la Comisión estará facultada para*

conformar otras instancias de coordinación de acuerdo con los alcances del Plan Nacional de Gestión del Riesgo y sus programas".

Por su parte, en el artículo 10 se establecen las instancias de coordinación institucional, local, técnico operativo y el Foro de Riesgo y Comités de Seguridad Sectorial.

Respecto al tema presupuestario el artículo 45 de la Ley prevé lo que corresponde de aprovisionamiento presupuestario institucional para la gestión del riesgo y preparativos para situaciones de emergencias, que es justamente uno de los artículos que se propone reformar con el proyecto de ley.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

La propuesta de reforma al artículo 45 de Ley Nº 8488, pretende que las municipalidades incorporen en sus presupuestos anuales, partidas, entre un 3% y un 5%, para la atención y prevención de emergencias.

El proyecto también propone adicionar un artículo 45 bis para la creación de las oficinas municipales de gestión del riesgo y prevención de emergencias con funciones propias.

Al respecto se debe de indicar que, la constitucionalidad de estas propuestas, dependen de si las mismas violentan o no, la autonomía municipal, en sus facetas presupuestaria y administrativa.

Prima facie, se podría decir que, efectivamente los dos artículos propuestos rozan con los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, máxime que toca porcentajes de presupuestos municipales y define destinos de recursos propios de la administración de gobiernos locales.

Sin embargo, podría ser que existan perspectivas distintas a esta, las cuales consideren que razonablemente la materia que regula la ley y en específico la propuesta, es la gestión del riesgo y la prevención de emergencias, por ende, se regularía materias excepcionales, que tienen que ver con el resguardo de derechos fundamentales de los habitantes en emergencias, incluso en lo local, lo cual podría ser objeto de regulación legislativa.

De hecho, de alguna forma está regulada actualmente en la ley, solo que de forma de coordinación obligada con responsabilidades concretas para los gobiernos locales.

Siendo que según el artículo 6 de la Ley y en general del texto, las municipalidades se integran al Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.

Sin embargo, esta asesoría se inclina por el criterio de que en el diseño constitucional actual, a los gobiernos locales solo se le debe requerir el ejercer una coordinación, considerando que la Constitución Política resguarda la autonomía municipal, por ende, no se le puede imponer por ley, porcentajes de partidas y establecimiento de oficinas en las municipalidades.

Lo anterior, sin perjuicio que como parte de la administración de intereses y servicios locales se encuentre la atención y prevención de emergencias y la correspondiente responsabilidad por el resguardo de los derechos fundamentales vinculados.

Abonando además a la tesis de la inconstitucionalidad de la propuesta, se debe indicar que el porcentaje propuesto para las partidas anuales, rompe con el principio de anualidad de los presupuestos municipales y podría además ser irrazonable, pues no existen elementos que justifiquen el porcentaje, ni su impacto en los gastos de la municipalidad.

En otro orden y sin perjuicio de las posibles inconstitucionalidades planteadas, respecto a las Oficinas Municipales de Riesgo y Prevención de Emergencias, se debe de definir la relación de estas con la de los Comités de Coordinación previstos en el artículo 10 de la Ley N° 8488, los cuales tienen las siguientes funciones:

> ***"Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia****: Instancias permanentes de coordinación en los niveles regional, municipal y comunal. Por medio de ellos, la Comisión cumple su función de coordinación de las instituciones públicas, privadas, organismos no gubernamentales y la sociedad civil, que trabajan en la atención de emergencias o desastres. Se integran con la representación institucional o sectorial de los funcionarios con mayor autoridad en el nivel correspondiente. Las organizaciones no gubernamentales, las privadas, las locales y comunales, definirán su representación por medio de la autoridad interna de cada una de ellas. //En el caso de los comités municipales, la coordinación se realizará por medio de los alcaldes o de su representante, en los cuales recae, en primera instancia, la responsabilidad de coordinar con las instituciones las situaciones que se presenten en el ámbito de su competencia legal. //Los comités regionales, municipales y comunales, bajo la declaratoria de emergencia y la dirección de la comisión, podrán usar para el cumplimiento de sus responsabilidades, los recursos asignados por la Comisión. La participación de los funcionarios públicos en dichos comités deberá considerarse parte de sus responsabilidades ordinarias. //La Junta Directiva de la Comisión deberá reglamentar el funcionamiento de estos Comités en un plazo de tres meses contados a partir de la publicación de esta Ley".*

Se debe de definir la relación de las oficinas que se pretenden crear con otras instancias, que si bien tienen funciones distintas a las oficinas propuestas, integrarían el sistema también.

Lo anterior, sin perjuicio del inciso c) del artículo 45 bis propuesto, el regula en genérico que la Oficina a crear debe coordinar con los Comités Regionales.

VI.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El título debe ser corto, preciso y claro y reflejar el contenido de lo que sería la ley.

En ese sentido, se recomienda referir a la reforma y a la adición de los artículos, o bien, dejar la última parte del título que describe de lo que trata el contenido de la iniciativa.

En otro orden, en las citas de la ley, previstas en el título y los encabezados de los artículos, se deben consignar, la fecha correcta de la misma, la cual es 22 de noviembre de 2005.

V.- ASPECTOS DE TRÁMITE

Votación

El proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de los presentes, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al no encontrarse dentro de los supuestos de excepción contenidos en el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias:

- Municipalidades del país.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

Facultativas:

- Ministerio de la Presidencia.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- Contraloría General de la República.
- Procuraduría General de la República.

VI.- NORMAS JURÍDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY

Constitución Política

- ✓ Artículo 121 incisos 1) en cuanto a las atribuciones de la Asamblea Legislativa, de aprobar y reformar leyes.
- ✓ Artículo 169 y siguientes en cuanto regulan el régimen municipal.
- ✓ Artículo 184 inciso 2) en cuanto a las atribuciones de la Contraloría General de la república en relación con presupuestos municipales.

Leyes

- ✓ Ley Nº 6227, Ley General de la Administración Pública, del 02 de mayo de 1978 y sus reformas.
- ✓ Ley Nº 7794, Código Municipal, del 30 de abril de 1998 y sus reformas.
- ✓ la Ley Nº 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo de 22 de noviembre de 2005 y sus reformas.

Elaborado por: aps
/*lsch// 18-6-2019
c. arch.