DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-054-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

LEY PARA DECLARAR A TURRUBARES COMO CANTON ECOLOGICO

EXPEDIENTE N° 21.416

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:
JORGE BOGARIN NAVARRO
ASESOR PARLAMENTARIO

REVISADO POR:
GEORGINA GARCÍA ROJAS
JEFE DE AREA

AUTORIZACIÓN FINAL:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

10 DE MARZO DE 2020

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO LEY 3

II- CONSIDERACIONES GENERALES 3

a) El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. 3

III.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO 5

Artículo 1 5

Artículo 2 6

Artículo 3 8

Artículo 4 8

IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO 9

Votación 9

Delegación 9

Consultas 9

Obligatorias 9

Facultativas 10

V. NORMATIVA 10

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU-054-2020

INFORME JURÍDICO

LEY PARA DECLARAR A TURRUBARES COMO CANTÓN ECOLOGICO

Expediente N. 21416

I.- RESUMEN DEL PROYECTO LEY

La presente iniciativa de ley pretende declarar a Turrubares como Cantón Ecológico y autorizar al Poder Ejecutivo y a las instituciones del Estado a desarrollar proyectos de preservación de la naturaleza y fomento de la cultura ecológica, así como, autorizar a los bancos a otorgar créditos con tasas preferenciales de interés para quienes construyan en el Cantón; además, se pretende autorizar a las universidades estatales a desarrollar programas de investigación y protección de las riquezas naturales en el Cantón.

II- CONSIDERACIONES GENERALES

a) El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

El artículo 50 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a un ambiente sano: "*El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes*".

En relación con el ambiente, la Sala Constitucional ha señalado: "… *que debe ser entendido como un potencial de desarrollo, debiendo actuarse de modo integrado en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicas y de orden político, ya que, en caso contrario, se degrada su productividad para el presente y el futuro y podría ponerse en riesgo el patrimonio de las generaciones venideras…"*[1]

[1] Cfr. Sala Constitucional Voto Nº 3705, de las 3:00 horas del 30 de julio de 1993.

b) Normativa de protección del ambiente

La normativa vigente en Costa Rica en materia de protección al ambiente es robusta. El país cuenta con normas de carácter nacional y de derecho internacional que se han incorporado en nuestro derecho interno. Además de un derecho fundamental, la protección del ambiente constituye un Derecho Humano.

Cabe mencionar que la legislación costarricense establece obligaciones a la ciudadanía y a las instituciones para la protección del ambiente; tal es el caso, de la Ley Orgánica del Ambiente que busca dotar a los costarricense de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. De igual forma, la ley de biodiversidad que regula el acceso y el uso sostenible de los recursos biológicos y genéticos del país. Y la Ley para la gestión integral de residuos que regula la gestión integral de residuos y el uso eficiente de los recursos, que es una normativa enfocada en contribuir al desarrollo ecológico.

c) Antecedentes sobre Cantones Ecológicos y Saludables[2]

La idea surge bajo el título de "Ciudades Saludables" en la década de los años 70´s en Canadá. En 1987 la Organización Mundial de la Salud OMS creó el proyecto de "Ciudades Saludables". En Costa Rica surge desde 1993 con la "Estrategia de Promoción de la Salud" y desde la línea de acción de creación de entornos saludables bajo la "Iniciativa de Cantones Saludables".[3] En abril de 1996 se constituye la red de cantones ecológicos y saludables con la firma inicial de 27 municipalidades. En ese entorno se crea la comisión asesora de la Red y el "Premio OPS/OMS Cantones saludables de Costa Rica" (POCS).

d) Premios como estímulo para la conservación del ambiente.

Se han establecido estímulos a la protección del ambiente a la ciudadania, para poner un ejemplo, el premio Nacional Cantón Ecológico y Saludable, que se crea en el año 2002, mediante Decreto Ejecutivo Nº 30092 de fecha 2 de enero de 2002[4], se convierte en "Premio Nacional Cantón Ecológico y Saludable, el Premio

[2] Municipalidad de Cañas. Unidad Promoción de la Salud de Cañas. Tema "Estrategias de Cantones Ecológicos y Saludables".
[3] Información suministrada por el Área de Investigación y Gestión Documental. Departamento de Servicios Técnicos. Cfr. Sra. Elba Aguirre Saldaña. Ministerio de Salud.
[4] Reformado mediante el Decreto Ejecutivo Nº 32600 de fecha 14 de junio de 2005, se incorpora a este Decreto el mecanismo de financiamiento del Premio Nacional de Cantón Ecológico y Saludable.

Guayacan[5] y el programa de Bandera Azul Ecológica[6]. Ley de Creación de la Jornada Nacional de mejoramiento del ambiente[7] el Sistema Nacional de Reconocimientos por Desempeño Ambiental (SNRDA)[8]

III.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO

Artículo 1

En cuanto a la Declaración:

Este artículo señala que: "Se declara al Cantón de Turrubares como Cantón Ecológico…", si bien en la exposición de motivos se señala que el cantón de Turrubares destina la tercera parte de su territorio a parque nacionales y zonas protegidas, considera esta asesoría que conviene incluir más datos que acompañen

[5]Este premio fue creado mediante la Ley Orgánica del Ambiente, Ley Nº 7554, según lo dispuesto en el artículo 114 de la misma. El premio Guayacán consiste en una medalla de oro con un guayacán grabado, símbolo de la lucha persistente por el mejoramiento del medio ambiente. Se otorga una vez al año por el Presidente de la República a la persona física o jurídica, nacional o extranjera, que demuestre haber contribuido en forma efectiva al mejoramiento del ambiente nacional.

[6] El Programa Bandera Azul Ecológica (PBAE) entró en vigencia el 1º de enero de 1996, en sus orígenes la única categoría que tenía era la BAE-playas, posteriormente se implementa en comunidades y centros educativos. El programa se creó con el propósito de buscar la conservación y desarrollo en concordancia con la protección de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la mejoría de la salud pública.

[7] El objetivo de estas jornadas es apoyar actividades destinadas a la promoción, la educación, la protección, el saneamiento, la conservación y el rescate del ambiente, en el territorio nacional y parte de un enfoque regional o local, congruente con una concepción de desarrollo sostenible en el país. La Jornada Nacional de mejoramiento del ambiente se efectúa cada año, en un cantón y en una provincia diferente. Para el cumplimiento de esta ley se crea el Consejo Organizador como un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Recursos Naturales, Energía, Minas y Telecomunicaciones. Dicho consejo cuenta con la participación de sectores públicos y privados. Dirección de Gestión de Calidad Ambiental, MINAET. Oficio DIGECA-714-2010.

[8] La Dirección de Gestión de Calidad Ambiental del MINAET está implementando el Sistema Nacional de Reconocimientos por Desempeño Ambiental, mediante el cual se pretende crear un sistema que tendrá como objetivo general sentar una base de operación para reconocer públicamente a aquellas organizaciones que se han destacado en provocar un cambio significativo en el desempeño ambiental del país, por medio de la implementación de acciones concretas, procesos y/o proyectos, tendientes a prevenir, reducir y mitigar los impactos ambientales derivados de sus actividades, productos o servicios.[8] El Sistema pretende incorporar diversos premios y reconocimientos a través del establecimiento continuo de nuevas categorías de participación. Los objetivos específicos que se buscan con este sistema son los siguientes: Visibilizar e impulsar las experiencias novedosas y de alto impacto positivo en el ámbito ambiental. Concienciar a la población acerca de la necesidad de tomar acciones en forma decidida en materia ambiental. Provocar un aumento de la competitividad de las organizaciones nacionales. Incorporar y ejecutar diferentes premios y reconocimientos ambientales a través de la creación constante de nuevas categorías de participación".

la propuesta y se demuestre por qué el Cantón debe ser declarado como cantón ecológico. Así, los legisladores podrán contar con fundamentos técnicos que respalden la propuesta. Entre esa información podría aportarse estudios tales como calidad y uso del agua para consumo humano, atención de los desechos, de la basura del cantón, aspectos ecológicos sobresalientes, características de turismo que se puedan explotar, infraestructura vial, desarrollo humano, e institucional.

Artículo 2

El artículo 2 de este proyecto autoriza a las **instituciones autónoma**s para que desarrollen proyectos de preservación de la naturaleza y fomento de la cultura ecológica.

Sobre la autonomía de las instituciones autónomas.

Respecto a lo señalado en los artículos 2,3 y 4 esta asesoría se permite señalar que conforme al artículo 189 de la Constitución Política son instituciones autónomas los Bancos del Estado, las instituciones aseguradoras del Estado y las que la Constitución establece y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menos de los dos tercios del total de sus miembros.

El artículo 190 señala que, para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa oirá previamente la opinión de aquélla. Si bien, el proyecto de ley lo que hace es una autorización.

En nuestro ordenamiento jurídico existen dos tipos de instituciones descentralizadas: las instituciones autónomas y las municipalidades. Por su, parte el numeral 188 de la Constitución Política dispone que "*Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno.*

En doctrina nacional se ha indicado que en nuestro ordenamiento jurídico la autonomía se manifiesta de tres formas: la administrativa, la política y la organizativa. Se ha señalado que la autonomía en materia administrativa: *"(...) consiste en la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin injerencias de terceros. En otros términos, la autonomía administrativa es la capacidad de auto administrarse, o sea, de realizar sin subordinación a ningún otro ente, el fin legal asignado por el ordenamiento. Dentro de la autonomía administrativa están incluidos no sólo el ejercicio mismo de su función legal, sino, además, de sus actividades administrativas de apoyo a ésta.* En cuanto a la autonomía política o de gobierno se expresa que: *"(...) es la capacidad de autogobernarse, o sea auto dirigirse políticamente, de fijarse el ente a sí mismo sus*

propios objetivos fundamentales, dentro del marco de su competencia constitucional o legal. En relación con la autonomía organizativa la misma: "*(...) consiste en la capacidad de auto organizarse. En otros términos, es la capacidad que tiene el ente de establecer su organización fundamental con exclusión absoluta de la potestad legislativa. En este caso existe una incompetencia, por razón de la materia, para que la ley pueda interferir en la autonomía organizativa de un ente descentralizado que está dotado de ella*." En relación con estas tres manifestaciones de la autonomía, se debe indicar que las instituciones autónomas hoy día sólo conservan la administrativa. Así estas instituciones "*carecen de autonomía organizativa, la cual sólo puede ser otorgada por norma constitucional expresa, dado que su existencia excluye la potestad legislativa*." Además, como indica la Constitución, en materia política, las instituciones autónomas están subordinadas a la ley.

La Sala Constitucional ha analizado la autonomía de la que gozan las instituciones autónomas. Es así como indicó que: "*La condición jurídica de un ente autónomo (conlleva determinados poderes que el ordenamiento jurídico le concede a efecto que pueda cumplir con eficacia y eficiencia (desde las perspectivas legal y técnico administrativa), su función concreta.(...) se hace necesario establecer la diferencia entre la llamada autonomía organizativa y administrativa : la primera comprende la libertad del ente para determinar su propia estructura y el reparto de sus atribuciones sin admitir interferencia alguna; mientras que la autonomía administrativa se refiere a la libertad de actuación concreta del ente (artículo 188 de la Constitución Política). Partiendo de la anterior aclaración, la autonomía tal y como se encuentra dispuesta en el artículo 188 de la Constitución, significa que las instituciones de este orden deben poder administrarse con independencia, esto es, que con base en el principio de legalidad y dentro de los alcances de la Carta Política contará con las facultades administrativas necesarias para llevar adelante su cometido…"* (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No.495-92 de las 15:30 horas del 25 de febrero de 1992).

Municipalidades administran intereses del Cantón

Aunque el proyecto no hace referencia a la Municipalidades, cabe señalar que en cada Cantón estos entes tienen un papel relevante en lo que refiere a la preservación de la naturaleza y el fomento de la cultura ecológica. Estos entes descentralizados, también cuenta con autonomía. El artículo 169 de la Constitución Política, señala que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, están cargo del Gobierno Municipal, y el artículo 172 en cuanto a los Consejos de distrito también señala que éstos tendrán autonomía funcional para administrar los intereses y servicios de los distritos del cantón. El Código Municipal es un instrumento jurídico que viene a regular las relaciones de los habitantes y el municipio en un determinado territorio nacional (cantón), así como ser el marco

regulatorio base de estas corporaciones, las municipalidades poseen autonomía política, administrativa financiera y tiene una serie de funciones indicadas en la ley.

Artículo 3

El artículo 3 autoriza a los **bancos del Estado** para que otorguen créditos con tasas preferenciales de interés a quienes realicen emprendimientos y construyan casas y quintas en el cantón de Turrubares.

Al respecto de este artículo, esta asesoría considera en primer lugar que si bien se trata de una autorización, y que los bancos cuenta con la autonomía para decidir si se realiza lo indicado en el proyecto, establecer una norma de este tipo vía ley no es conveniente dado que la autonomía de estas instituciones puede verse afectada, y al ser la ley general de carácter público y obligatoria, puede generar confusión en la ciudadanía de ese cantón asumiendo que es una obligación de los bancos cuando no sería así.

Por otra parte, en caso de que estas instituciones decidieran dar este trato diferencial no es conveniente que se dé solo en un cantón del país, porque si bien no se presentan estudios técnicos que respalden porque se le declara un cantón ecológico, podría que otros cantones también tengan las condiciones para contar con ese tipo de declaratoria,

Además, la tasa preferencial según se indica en el proyecto de ley, es para quienes realicen emprendimientos, pero no se detalla que tipo de emprendimiento y o si este debe tener relación con la preservación de la naturaleza y el fomento de la cultura ecológica.

Asimismo, la construcción de casas y quintas perse, no se ajusta a la motivación de este proyecto que más bien señala que el Cantón de Turrubares destina una parte importante de su territorio a parques nacionales y zonas protegidas, por lo que de otorgarse alguna tasa preferencial debería señalarse que sería para quien desarrolle proyectos que demuestren contribuir la preservación de la naturaleza y el fomento de la cultura ecológica.

Artículo 4

El artículo 4 del proyecto de ley hace referencia a las **Universidades estatales**, estas también son instituciones autónomas, conforme al artículo 84 de la Constitución Política, que señala "*La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así*

*como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica. /El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiació*n".

Las universidades tienen como funciones principales, la docencia, la investigación y la extensión. El artículo en estudio propone que se autoriza a la universidades estatales para desarrollar programas de investigación y protección de las riquezas naturales, debe tenerse siempre presente que conforme a la autonomía universitaria serán estas universidades las que definan sus proyectos de investigación, y si bien hay una obligación que tiene el Estado y en sentido muy amplio podría incluir a las Universidades de garantizar defender y preservar el ambiente sano y ecológicamente equilibrado, eso dependerá de los programas de protección que las misma universidad decidan llevar a cabo, con independencia.

IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Votación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política, el presente proyecto de ley requiere para su aprobación del voto de la mayoría absoluta de las señoras diputadas y los señores diputados presentes.

Delegación

La presente iniciativa es delegable a una Comisión con potestad legislativa plena, puesto que no se encuentra dentro de las excepciones del párrafo tercero del artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias

- Municipalidad de Turrubares
- Universidades Públicas del País
- Bancos Públicos del Estado

Facultativas

V. NORMATIVA

- Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949, y sus reformas
- Código Municipal, Ley N° 7794, del 30 abril de 1998
- Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554 del 4 de octubre de 1995
- Ley para la Gestión Integral de Residuos, N° 8839 del 24 de junio del 2010
- Ley N° 7788 Ley de Biodiversidad 30 de abril de 1998

Elaborado por: jbn
/*lsch//10-3-2020
c. archivo//d//s