



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-TS- 003-2021

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

SOBRE TEXTO SUSTITUTIVO

**“MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 104 Y 111 DE LA LEY ORGANICA DEL
AMBIENTE N.º 7554 DEL 13 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 1995”**

EXPEDIENTE N° 22.190

INFORME JURIDICO

ELABORADO POR

**TATIANA ARIAS RAMÍREZ
ASOSERA PARLAMENTARIA**

**REVISADO POR
CRISTINA RAMÍREZ CHAVARRÍA
JEFE DE ÁREA**

**RESISADO Y AUTORIZADO POR
SILVIA SOLÍS MORA
DIRECTORA A.I**

14 DE JUNIO DE 2021

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY	3
II.- ASPECTOS GENERALES: DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.....	4
III.- ANALISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO	5
IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	10
Votación	10
Delegación	10
Consultas:	10
Obligatorias.....	10
Facultativas.....	10
V.- ANTECEDENTES.....	10



AL-DEST- IJU-TS- 003-2021
INFORME JURÍDICO¹
SOBRE TEXTO SUSTITUTIVO

**“MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 104 Y 111 DE LA LEY ORGANICA DEL
AMBIENTE N.º 7554 DEL 13 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 1995”**

EXPEDIENTE N° 22.190

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

La exposición de motivos, dispone que nuestra Constitución Política recoge en su numeral 50 que: “(...) *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. (...)*”. El destacado no es del original.

Partiendo de lo expuesto, el Estado debe velar por el cumplimiento de la protección del ambiente, lo que concreta a manera de ley a partir de la promulgación de la Ley N° 7554 Ley Orgánica del Ambiente, que crea el Tribunal Ambiental Administrativo, con el objeto de que se garanticen los derechos de cita. Lo que implica, que su tutela lleva aparejados dos aspectos fundamentales “*La imposición de un deber, tanto para el Estado –entendido como Administración Central y Descentralizada- como para los mismos sujetos de derecho privado, de garantizar, defender y preservar ese derecho y, el establecimiento de una serie de mecanismos de carácter técnico jurídico para lograr una tutela efectiva de ese derecho, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional (...)*”. (Voto N. 2642-2010 de las diez horas del 21 de julio del año 2010)

En concurrencia con lo dicho, la propuesta de ley busca reformar de manera parcial los artículos 104 y 111 de la supra-citada Ley N. 7554. Asimismo, incorpora dos disposiciones transitorias a efecto de que el Tribunal Ambiental Administrativo adecue sus disposiciones y demás normativa reglamentaria en el plazo de seis meses a partir de la vigencia de la ley, y se defina, vía reglamento, el procedimiento para los casos pendientes.

¹ Elaborado por MSC. TATIANA ARIAS RAMÍREZ, Asesora Parlamentaria. Departamento de Servicios Técnicos Asamblea Legislativa.

II.- ASPECTOS GENERALES: DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Los Tribunales Administrativos están orgánicamente ubicados dentro de la Administración Pública en nuestro país -y no en el Poder Judicial-, lo que no impide que se haga justicia al administrado, ya que se trata de un órgano que goza de independencia funcional y de criterio, por consiguiente, tiene atribuciones que lo facultan a juzgar de manera imparcial todas las controversias jurídicas que se presentan entre los administrados y las actuaciones de la Administración Pública.

Es necesario destacar que nuestra legislación ha creado en distintas ramas del Derecho diferentes Tribunales Administrativos, por ejemplo: El Tribunal de Servicio Civil mediante Ley N° 1581 de 30 de mayo de 1953 y sus reformas; El Tribunal Fiscal Administrativo fue creado mediante la Ley N° 3063 de 14 de noviembre de 1962 y sus reformas; El Tribunal Aduanero Nacional fue creado mediante Ley N° 7557 de 20 de octubre de 1995 y sus reformas, entre otros².

Este tipo de Tribunales están obligados a garantizar su independencia funcional y de criterio, desde un punto de visto administrativo y financiero; deben garantizar la tutela efectiva a los administrados³. Dicho esto, se ha entendido, que se trata de órganos de desconcentración máxima cuya característica preponderante es que debe darse un claro y profundo distanciamiento entre el Tribunal con respecto a la relación de jerarquía que mantienen los órganos del Estado, con la finalidad de que los fines para los cuales han sido creados tales Tribunales, no sean avocados. Es decir, se está en presencia del ejercicio de una competencia exclusiva y excluyente de un órgano que no ocupa la cúspide dentro del marco de la jerarquía administrativa, por cuanto, goza de independencia para el ejercicio de la función administrativa, donde debe prevalecer la imparcialidad, conforme a Derecho y en concordancia con la aplicación de las reglas de la ciencia, la técnica, la ley, los principios de justicia, entre otros⁴.

Es fundamental que los Tribunales Administrativos tengan independencia administrativa y financiera, pues a través de este instrumento se reafirma la desconcentración de la competencia, de forma tal que se evite al máximo, tal y como indica la doctrina, la tentación de la jerarquía de desmantelarlo administrativa y financieramente⁵.

² Basandose nuestro sistema en un criterio material de la función jurisdiccional, en el que se resuelven las controversias jurídicas con absoluta imparcialidad e independencia, conforme a las reglas del Derecho y donde se persigue dar la solución más justa y adecuada al caso concreto, no hay diferencia alguna en que el órgano que resuelve la controversia esté o no dentro del Poder Judicial. <https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/historia-organizacion-funcionamiento>

³ Ciencias Económicas 26-No. 1: 2008 / 91-113 / ISSN: 0252-9521

⁴ Op.cit.

⁵ Op.cit

III.- ANALISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO

La propuesta de ley, pretende modificar de manera parcial los artículos 104 y 111 de la Ley N° 7554 “Ley Orgánica del Ambiente, de 13 de noviembre de 1995 y sus reformas”, y pretende agregar a la misma dos transitorios.

Con el objeto de poder visualizar los cambios que se buscan, se pasa a un cuadro comparativo que en la primera columna recoge lo dispuesto por la ley vigente, en la segunda columna lo que se propuso como proyecto de ley en su texto base y en la tercera, lo que corresponde al texto sustitutivo dictaminado en Comisión el día 25 de noviembre de 2020, posteriormente, se realizará por parte de esta asesoría el análisis de fondo de los aspectos que se consideren de mayor relevancia.

LEY VIGENTE N. 7554	PROPUESTA DE LEY (TEXTO BASE)	TEXTO DICTAMINADO POR LA COMISIÓN DE AMBIENTE EL 25 DE NOVIEMBRE DE 2020
Artículo 104.- Integración del Tribunal. El Tribunal Ambiental Administrativo estará integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes, todos de nombramiento del Consejo Nacional Ambiental, por un período de seis años. Serán juramentados por el Presidente de este Consejo.	Artículo 104.-Integración del Tribunal. El Tribunal Ambiental Administrativo estará integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes, todos de nombramiento del Consejo Nacional Ambiental, por un período de seis años. Serán juramentados por el Presidente de este Consejo. <u>Dichos jueces tramitaran los expedientes que se les asigne según corresponda de manera unipersonal.</u>	Artículo 104-Integración del Tribunal. El Tribunal Ambiental Administrativo estará integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes, todos de nombramiento del Consejo Nacional Ambiental, por un período de seis años. Serán juramentados por el Presidente de este Consejo. <u>Dichos jueces tramitaran los expedientes que se les asigne según corresponda de manera unipersonal.</u>
Artículo 111.- Competencia del Tribunal. El Tribunal Ambiental Administrativo será competente para: a) Conocer y resolver, en sede administrativa, las denuncias establecidas contra todas las personas, públicas o privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.	Artículo 111-Competencia del Tribunal. El Tribunal Ambiental Administrativo será competente para: a) Conocer y resolver, en sede administrativa, <u>de oficio o a instancia de parte</u> las denuncias establecidas <u>referentes a comportamientos activos y omisos contra todas</u> las personas, públicas o	Artículo 111-Competencia del Tribunal. El Tribunal Ambiental Administrativo será competente para: a) Conocer y resolver, en sede administrativa, <u>de oficio o a instancia de parte</u> las denuncias establecidas referentes a comportamientos activos y omisos contra todas las personas, públicas o

b) Conocer, tramitar y resolver, de oficio o a instancia de parte, las denuncias referentes a comportamientos activos y omisos que violen o amenacen violar las normas de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales. c) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales. d) Las resoluciones del Tribunal Ambiental Administrativo serán irrecurribles y darán por agotada la vía administrativa. e) Establecer las multas, en sede administrativa, por infracciones a la Ley para la gestión integral de residuos y cualquier otra ley que así lo establezca <i>(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 58 aparte c) de la ley para la Gestión Integral de Residuos, N° 8839 del 24 de junio de 2010)</i> <i>(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 2° de la ley N° 9825 del 9 de julio del 2020 se reformará el inciso e) anterior. De conformidad con lo establecido en el transitorio IV la misma empieza a regir doce meses a partir de su publicación, es decir el 4 de noviembre del 2021, por lo que a partir de esa fecha el texto de dicho inciso será el siguiente: "e) Establecer las multas en sede administrativa,</i>	privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales <u>que puedan generar daño ambiental.</u> b) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños ambientales producidos por violaciones de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales. (SE TRASLADA EL INCISO C) A B)). c) Las resoluciones del Tribunal Ambiental Administrativo serán irrecurribles y darán por agotada la vía administrativa. d) Establecer las multas, en sede administrativa, por infracciones a la Ley para la gestión integral de residuos y cualquier otra ley que así lo establezca <i>(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 58 aparte c) de la ley para la Gestión Integral de Residuos, N.° 8839 del 24 de junio de 2010). Actualmente solo las gravísimas, pero no se ha publicado la modificación legal.</i>	privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales <u>que puedan generar daño ambiental.</u> b) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños ambientales producidos por violaciones de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales. c) Las resoluciones del Tribunal Ambiental Administrativo serán irrecurribles y darán por agotada la vía administrativa. d) Establecer las multas, en sede administrativa, por infracciones a la Ley para la gestión integral de residuos y cualquier otra ley que así lo establezca
---	---	---

por infracciones al artículo 48 de Ley 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, 24 de junio de 2010")		
	TRANSITORIO I- El Tribunal Ambiental Administrativo adecuará sus disposiciones y demás normativa reglamentaria en esta materia en el plazo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.	TRANSITORIO I- El Poder Ejecutivo, previa consulta al Tribunal Ambiental Administrativo, adecuará sus disposiciones y demás normativa reglamentaria en esta materia en el plazo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
	TRANSITORIO II- Se definirá vía reglamento un procedimiento para los casos pendientes.	TRANSITORIO II- Se definirá vía reglamento un procedimiento para los casos pendientes.

Elaborado por el Departamento de Servicios Técnicos

El Tribunal Ambiental Administrativo, como ya se indicó, fue creado en la Ley Orgánica del Ambiente Ley N° 7554 del 04 de octubre de 1995 y sus reformas, a partir del artículo 103 como un órgano desconcentrado del Ministerio del Ambiente y Energía normativa que se desarrolla en el Reglamento de Procedimientos Tribunal Ambiental Administrativo emitido mediante el Decreto Ejecutivo MINAE-25084, legislación que dispone que el Tribunal Administrativo tiene competencia exclusiva e independencia funcional en lo que compete a sus atribuciones. Sus fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones son de acatamiento estricto y obligatorio.

En la actualidad, sus miembros son nombrados por el Consejo Nacional Ambiental, por un período de seis años, está conformado por tres jueces propietarios y tres suplentes (artículo 104).

Es necesario advertir, que la propuesta de ley pretende cambiar el rol que sigue el Tribunal Administrativo mediante la reforma parcial que se plantea. Ello a pesar de que dicha reforma mantiene sin modificar el primer párrafo del citado artículo 104, no se puede perder de vista que el sistema se varía al agregar un segundo párrafo que en lo que interesa dispone: *“Dichos jueces tramitarán los expedientes que se les asigne según corresponda de manera unipersonal”*.

Es decir, se pretende modificar el sistema vigente de tribunal conformado por 3 jueces (tripartito) que deliberan y que deciden por mayoría absoluta⁶, donde uno de ellos es asignado de previo como director del proceso conforme a la carga de trabajo, con el objeto que lleve a cabo la redacción de lo resuelto por mayoría absoluta o por unanimidad, a un sistema en el cual

⁶ Mayoría absoluta, es cuando un órgano colegiado público o privado, requiere para la aprobación sobre un asunto sometido a su consideración una votación mayor igual o superior a la mitad más uno del número total de miembros, que para este se trata de tres.

cada juez (a) puede tramitar de manera unipersonal y no con criterio colegiado.

El legislador en criterio de esta asesoría, **considere con firmeza** que el cambio de ROL planteado requiere un estudio de fondo importante ya que se pasaría de un sistema de **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO COLEGIADO**, a un **SISTEMA DE “TRIBUNAL UNIPERSONAL”**, que cambiaría todo el esquema de gestión y administración de justicia en sede administrativa y que además, difiere de lo que hasta ahora es afín con lo que establece nuestra legislación en relación a la posibilidad de crear Tribunales Administrativos, fuero del ámbito judicial⁷.

Tampoco se debe subestimar que el cambio propuesto podría venir a debilitar el ROL actual que hay e incluso puede crear inseguridad jurídica en el sentido que ni siquiera se define vía ley como se gestionaría la carga de trabajo actual al hacerse el cambio. De lo expuesto, también se debe considerar que lo que más afecta en este momento y no se menciona en la iniciativa de ley, es el funcionamiento de Tribunal Administrativo de Ambiente, cuenta con bajo presupuesto y déficit de personal técnico⁸, lo que complica u obstaculiza que pueda atender mas denuncias de manera más eficaz y eficiente, así como fortalecerse y garantizar la independencia funcional⁹.

⁷ “Costa Rica que ha seguido un modelo de justicia administrativa que se aleja de la tradición francesa en la parte orgánica o formal y, por consiguiente, estableció en la Carta Fundamental la jurisdicción contencioso-administrativa como una atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público (artículo 49 de la Constitución Política), haya creado los TA, los que, en años recientes, han proliferando dentro de la AP, los que están más próximos al modelo francés de justicia administrativa Desde que la doctrina francesa formuló la teoría *faire acte d’administrateur* basada en la legislación¹⁵ y en las resoluciones del Conseil d’Etat¹⁶, la tendencia en un importante número de Estados ha sido que quienes juzgan a la Administración no son órganos jurisdiccionales, sino órganos de la propia Administración, lo que no ha provocado mayores problemas a partir del momento de que se pasa de la justicia retenida¹⁷ a la justicia delegada¹⁸, gracias al fallo que dictó el Conseil d’Est en *arret Cadot* el 13 de diciembre de 1889¹⁹. **Es decir, el hecho de que este órgano esté orgánicamente ubicando dentro de la AP, y no en el Poder Judicial, no ha impedido que se haga justicia al administrado, toda vez que es un órgano que goza de independencia funcional y de criterio y, por consiguiente, está en una situación en la que puede juzgar con imparcial las controversias jurídicas que se presentan entre los administrados y la AP.** Vistas así las cosas, y siguiendo un criterio material de la función jurisdiccional, en el que se resuelven las controversias jurídicas con absoluta imparcialidad e independencia, conforme a las reglas de derecho y donde se adopta la solución más justa y adecuada al caso concreto, no hay diferencia alguna en que el órgano que resuelve la controversia esté o no dentro del Poder Judicial” (El destacado no es del original). Revista de Ciencias Jurídicas N0 138 (13-32) Setiembre-Diciembre 2015

⁸ Tales como abogados, ingenieros, administradores (economistas), técnicos en materia ambiental para realizar inspecciones in situ entre otros.

⁹ El Reglamento establece los principios jurídicos que deben regir las actuaciones del Tribunal como oralidad, oficiosidad, celeridad e inmediación de la prueba. Si bien estos principios son aplicados en otras materias, en lo agrario y ambiental adquieren mayor relevancia; aquí el juez adquiere un papel más protagónico en el proceso debido a que tiene contacto directo con las partes y la prueba: puede ordenar la corrección o contestación de la denuncia; en búsqueda de la verdad real puede solicitar informes a las distintas entidad públicas; en los casos necesarios puede dar el impulso de oficio al proceso, guía la investigación, ordena y realiza inspecciones “in situ” con el apoyo técnico

Así pues, se debe evitar, a toda costa, el riesgo de ser mediatizado o influido por las jerarquías de la Administración, pues si ello llegase a suceder, la razón de ser, el motivo de su existencia, desaparecería y, por consiguiente, se convertía en un órgano burocrático sin ningún significado real para los intereses públicos y los derechos de los justiciables¹⁰.

Por otro lado, a manera explicativa, el citado Tribunal debe aplicar el procedimiento ordinario administrativo de la Ley General de la Administración Pública y la Ley Orgánica del Ambiente y emplear por analogía, normas de la legislación de la jurisdicción agraria.

El marco legal que regula y aplica el Tribunal es muy amplio, la materia ambiental en Costa Rica se encuentra en diversas leyes, tales como: Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 y sus reformas; Ley de Biodiversidad N° 7788 y sus reformas, Ley de Aguas N° 276 y sus reformas; Ley Forestal N° 7575 y sus reformas, Ley de la Conservación de la Vida Silvestre N° 7317 y sus reformas, Ley de uso, manejo y conservación de suelos N° 7779 y sus reformas, Ley sobre la Zona Marítima Terrestre N° 6043, Ley de Pesca y Acuicultura N° 8436 y sus reformas, Ley General de Salud N° 5395 y sus reformas, Ley General de la Administración Pública N° 6227 y sus reformas, Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo N° 3667 y sus reformas, Código Procesal Contencioso Administrativo N° 8508 y sus reformas; Convenio sobre la Diversidad Biológica ratificado mediante Ley N° 7416; Convención sobre Humedales Internacionales como Hábitat de Aves Acuáticas ratificado mediante Ley N° 7224; Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de las Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, ratificado mediante Ley N° 7433; Aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, ratificada mediante Ley N° 7291, entre otros.

Sin embargo, como ya se apunto en la exposición de motivos de la propuesta de ley, el punto de partida es el derecho fundamental de tercera generación que recoge el artículo 50 de la Constitución al establecer que toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Por último, sobre las normas transitorias que se adicionan hay que resaltar lo siguiente: La primera resulta innecesaria, en el sentido que ese tipo de norma reglamentaria se puede realizar sin que lo establezca la ley en cuestión, ya que es Potestad del Poder Ejecutivo conforme el mandato que le concede la Carta Política (artículo 140 inc. 3). En cuanto a la segunda, como ya se indicó líneas atrás, debería haber un método de distribución y un plazo consignado para que se defina la resolución de los casos (denuncias, quejas etc.) en proceso, ello, además en razón del principio de legalidad y el de seguridad jurídica.

que se requiera en cada caso, ordena prueba para mejor resolver. El proceso en su mayoría se realiza en forma verbal en donde se hace la evacuación de las pruebas respectivas. También, promueve la conciliación.

¹⁰ Op.cit. Ciencias Económicas 26-No. 1: 2008 / 91-113 / ISSN: 0252-9521.

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto de ley requiere para su aprobación, Conforme al artículo 119, por mayoría absoluta de los diputados presentes.

Delegación

Conforme al artículo 124, procede la delegación de la presente iniciativa legislativa, a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas:

Obligatorias

- Ninguna

Facultativas

- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)
- Tribunal Ambiental Administrativo.

V.- ANTECEDENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949, y sus reformas
- Ley N. 6227 de 2 de mayo de 1978 y sus reformas “Ley General de la Administración Pública”
- Ley N 7554 de 4 de octubre de 1995 y sus reformas “Ley Orgánica del Ambiente”

Elaborado por: tar
/*lsch//14-6-2021
c. archivo// 22190