



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -230-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“LEY PARA COORDINAR ACCIONES INSTITUCIONALES
EN EL MANEJO DE INCENDIOS FORESTALES”**

EXPEDIENTE N° 22.902

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**ALEXANDRA QUIRÓS ARIAS
ASESORA PARLAMENTARIA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN:

**SELENA REPETO AYMERICH
DIRECTORA A.I**

29 DE JULIO, 2022



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY	3
II.- OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE AGENDA 2020-2030 VINCULADOS CON LA PROPUESTA	3
III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	4
V.- CONCLUSIONES	53
VI.- ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA	54
VII.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	54
Votación	54
Delegación	54
Consultas	54
Obligatorias:	54
VIII.- FUENTES	54
ANTECEDENTES	55



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica

**AL-DEST- IJU –230-2022
INFORME JURIDICO¹**

**“LEY PARA COORDINAR ACCIONES INSTITUCIONALES
EN EL MANEJO DE INCENDIOS FORESTALES”**

EXPEDIENTE N° 22.902

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa de ley propone, mediante 47 artículos, establecer un nuevo marco normativo para el manejo adecuado de los incendios forestales.

Menciona la exposición de motivos, que la causa principal de los incendios en bosques y praderas son consecuencia del actuar indebido del ser humano, y que, si bien el fuego sin control es causante de destrucción y pérdidas humanas, su uso correcto y adecuado, bajo estrictas medidas de control, continúa siendo una herramienta útil especialmente en la agricultura.

Indica además el proponente, que pese a los llamados de atención que realiza el Benemérito Cuerpo de Bomberos a la población, el uso inadecuado en el manejo de las quemas sigue causando emergencias especialmente en época de verano, por lo cual se requiere contar con un marco legal que establezca *“acciones en relación al manejo del fuego en aras de promover el uso responsable del fuego para la seguridad de los habitantes y de la biodiversidad”*.

**II.- OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE AGENDA 2020-2030
VINCULADOS CON LA PROPUESTA**

La propuesta de ley, se relaciona con los objetivos numerados 13, 14 y 17 que indican lo siguiente:

“OBJETIVO 13 Acción por el clima

Partiendo de que los incendios forestales afectan en todas las fases de su ciclo el cambio climático tanto en su origen (mayores temperaturas) como en sus efectos (liberación de co2 y disminución de cobertura forestal) es que la coordinación institucional, monitoreo y control cubren entre otros todos los aspectos de este ODS.

¹ Elaborado por Alexandra Quirós Arias, Asesora Parlamentaria. Supervisado y Autorizado por Selena Repeto Aymerich, Directora a.i., Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

OBJETIVO 15 Vida de ecosistemas terrestres

El proyecto contempla medidas para el monitoreo y contención de incendios forestales en todos los espacios forestales o agrícolas disminuyendo la deforestación y permitiendo la regeneración de dichos espacios.

OBJETIVO 17 Alianzas para lograr los objetivos

El proyecto promueve alianzas entre instituciones y con los actores de la sociedad civil.

“Los incendios forestales son una de las manifestaciones de mayor impacto ambiental en el contexto del cambio climático, existe una relación muy estrecha entre el aumento en las temperaturas del planeta con la regularidad de los incendios forestales alrededor del mundo versus su fuerza incremental.

Los ODS reconocen estos fenómenos y los integran como uno de los elementos a conocer, controlar e integrar dentro de las políticas nacionales, regionales e internacionales, el proyecto de ley integra tres de los ODS y de ellos reconoce todos los aspectos vinculados a: Acción por el Clima, y parcialmente abarca Vida de ecosistemas terrestres y Alianzas para lograr los objetivos.

Parte de los problemas en el abordaje de dicha situación es la coordinación entre instituciones, la capacidad de respuesta y en el marco de dicha coordinación la prevención de los incendios, monitoreo y creación de capacidades institucionales.

Las cuales al no existir una coordinación clara generan un impacto ambiental en campo que según los especialistas es catastrófico dado que el incendio no solo genera liberación de co₂ a la atmósfera sino también al verse degradada la cobertura forestal impacta de forma negativa en el suelo y el suministro de agua”².

Una vez realizado el análisis de fondo de la propuesta de ley, los objetivos planteados no se logran con la iniciativa de ley por presentar, entre otros, inconsistencias de fondo, dispersión normativa y duplicidades contrarias al principio de legalidad y seguridad jurídica tal como se explica en el desarrollo del presente Informe.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El proyecto consta de 47 artículos, divididos en XI Capítulos. Esta asesoría, procede a realizar el análisis de fondo sobre los aspectos de mayor relevancia respecto de la viabilidad de la iniciativa.

² Información suministrada por el Licdo. Giovanni Rodríguez Rodríguez, Asesor. AREA DE INVESTIGACIÓN Y GESTIÓN DOCUMENTAL. DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS.

CAPITULO I.- Disposiciones Generales

El Capítulo I se integra por los artículos del 1 al 4 los cuales se analizan a continuación:

“ARTÍCULO 1º- Objetivo General.

La presente ley tiene por objeto, regular en forma integral el manejo del fuego, en cualquier ecosistema vegetal, promoviendo el uso responsable del fuego para la seguridad de los habitantes y de la biodiversidad.”

Esta norma establece el objetivo general del proyecto, no obstante, no define lo que debe entenderse por “ecosistema vegetal”, definición que tampoco se encuentra en el artículo 4 de la iniciativa denominado definiciones.

Por razones de certeza y seguridad jurídica debe definirse claramente en que consiste la frase “**ecosistema vegetal**”.

Por ejemplo, la Ley Forestal, Ley N° 7575 del 13 de febrero de 1996, establece una serie de definiciones en el artículo 5, entre ellas define “**Ecosistema boscoso**” indicando que es aquella “Composición de plantas y animales diversos, mayores y menores, que interaccionan: nacen, crecen, se reproducen y mueren, dependen unos de otros a lo largo de su vida (...)”.

Dentro de ese contexto, de estar definido en alguna ley lo que debe entenderse por “ecosistema vegetal”, debe indicarse en los mismos términos en este proyecto, a efectos de evitar vicios por inseguridad jurídica, normas contradictorias o normas confusas.

En cuanto a la frase que indica “*promoviendo el uso responsable del fuego para la seguridad de los habitantes y de la biodiversidad*”. Esta asesoría considera que la redacción requiere ser aclarada en tanto el título del proyecto y la exposición de motivos establecen **la coordinación de acciones institucionales para el manejo de incendios forestales.**

Para generar congruencia se recomienda reformular la redacción para lo cual se ofrece la siguiente propuesta para la valoración de las señoras y señores diputados:

“La presente ley tiene por objeto, promover y velar por la protección de los bosques naturales y recursos forestales del país, fomentando acciones para el uso responsable del fuego para evitar incendios forestales y fortalecer la seguridad de los habitantes y de la biodiversidad”.

ARTÍCULO 2º- Objetivos Específicos.

Se constituyen en objetivos específicos de la presente Ley:

- a) *Fomentar la participación ciudadana y responsabilidad social en el manejo integral del fuego: El Manejo Integral del Fuego es responsabilidad del Estado Costarricense, sus instituciones, así como de todos los habitantes del territorio nacional.*
- b) *Acentuar el respeto a la vida humana, la salud pública, la biodiversidad y la herencia tanto cultural como natural del país, a través de los elementos del manejo del fuego en los ecosistemas vegetales.*
- c) *Establecer una gestión efectiva y eficiente de los recursos destinados para el manejo del fuego, que permita la real prosecución del objetivo general de la presente ley.*
- d) *Garantizar la sostenibilidad y continuidad de los procesos reguladores del manejo del fuego en todas sus manifestaciones dentro de los ecosistemas vegetales.*
- e) *Compromisos y Solidaridad. Lograr la integración de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, empresas privadas y sociedad.*
- f) *Incentivar la investigación para el acceso a nuevos conocimientos y tecnologías relacionados con la materia.*
- g) *Recuperación natural de las zonas afectadas por incendios forestales como mecanismo idóneo de restauración.”*

En cuanto a los incisos d, e y g, se recomienda iniciar la redacción de cada objetivo con un verbo, así se diferencia y uniforma la redacción de los objetivos respecto de las normas sustantivas y otras disposiciones, ajustándolos a una correcta técnica legislativa.

En este artículo no se verifican objetivos que establezcan acciones preventivas, de educación y capacitación orientados a alcanzar los propósitos del proyecto de ley, elemento que se recomienda considerar para ser integrado en este numeral.

“ARTÍCULO 3º- Declaratoria de Interés Público.

Se declaran de interés público, las acciones que se emprendan para el adecuado manejo del fuego, razón por la cual, las medidas que se adopten para la prosecución de dicho fin, serán vinculantes para las autoridades gubernamentales, las empresas privadas, la academia y la sociedad.”

El artículo 3, **pretende declarar las medidas que se emprendan para el manejo del fuego, como acciones de interés público vinculantes para las autoridades públicas, sector privado y los particulares.**

Ante este propósito es preciso tener claro el concepto “interés público”. Dentro del marco de la ley, el interés público debe ser entendido, como un principio de orden y de unidad, es un interés propio de la colectividad política, que se diferencia y que trasciende los intereses particulares de sus miembros, así cuando una ley es declarada de “interés público” alcanza una potencia superior al interés de un grupo o de los particulares. El “interés público” es un concepto jurídico indeterminado, por lo que dicha declaración de “interés público” encuentra precisión en cada caso concreto dentro del marco de la ley. De esa

manera el concepto “interés público” no tiene un contenido unívoco, sino que será de interés público lo que así haya sido decretado por la Asamblea Legislativa mediante ley.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado:

*“(...) la noción de “**interés público**” que aparece en el Derecho Público cumple una función triple: **a)** es uno de los criterios que inspira la interpretación y aplicación de sus normas; **b)** es un concepto jurídico que, por su parte, necesita ser interpretado, y; **c)** constituye el núcleo de la discrecionalidad administrativa. La esencia de toda actividad discrecional lo constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación. **De manera que la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público, para que pueda tomar su decisión libre de un detallado condicionamiento previo, y sometido al examen de las circunstancias relevantes que concurren en cada caso**”³ (El resaltado no es del original)*

La Ley General de la Administración Pública en su artículo 113 se refiere al interés público en los siguientes términos:

“Artículo 113.-

- 1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.*
- 2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.*
- 3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.”*

La Procuraduría General de la República también se ha referido al concepto de interés público manifestando que:

“(...) es un concepto jurídico indeterminado, su contenido dependerá de quién, de dónde y cuándo se defina. (...). En principio, podemos definir interés público, como aquello que afecta o interesa a la generalidad, se configura como perteneciente a todos y cada uno de los componentes de esa generalidad; no es la suma del interés particular, pues es el interés que todos los miembros de una colectividad poseen por igual en virtud de su pertenencia a esa categoría. La satisfacción del interés público conlleva el desarrollo de actividades cuya gestión y tutela, le corresponde directamente a la Administración Pública; sin embargo, a pesar de lo anterior, pueden ser gestionados por entes públicos no estatales o los particulares o mediante otro tipo de organizaciones dedicadas a actividades que se enmarcan dentro del concepto de interés público.”⁴

³ Sala Constitucional Sentencia N° 001114-2006, de las 09:45 horas del 03 de febrero de 2006.

⁴ Procuraduría General de la República en el Dictamen C-111-99 del 2 junio de 1999.

“(...) sería de interés público todo aquello que interesa, afecta o es de utilidad a la comunidad o al común de los ciudadanos, por ello siempre hay un interés público en la existencia y funcionamiento de los servicios públicos, más no todo aquello que es de interés público constituye, necesariamente, un servicio público. De ahí que, como vimos en relación con nuestro ordenamiento positivo, existen muchas organizaciones o agrupaciones privadas que son consideradas o declaradas de interés o de utilidad pública, por la labor que desarrollan, aunque su finalidad o propósito no sea el brindar un servicio público propiamente, tal y como ha sido definido..”⁵

En virtud de las consideraciones anteriores, podemos concluir que estamos frente a un “interés público”, cuando nos encontramos ante un evento que involucra y/o interesa directamente a todas las personas de la colectividad. Además, se trata de un concepto surgido desde el Derecho Público, pues se desarrolla en función de actividades que le competen fundamentalmente a la Administración Pública; no obstante, nuestro ordenamiento jurídico permite que dichas actividades sean gestionadas por entes públicos no estatales, los particulares u otros tipos de organizaciones tal como se expuso en la cita anterior.

En conclusión, sobre el alcance del artículo 3:

- Con fundamento en todo lo expuesto esta asesoría concluye que el planteamiento del artículo 3 para declarar de **“interés público las acciones que se emprendan para el adecuado manejo del fuego”**, resulta una declaratoria viable debido a que como es lógico ese objetivo es de interés común por la seguridad de todas las personas y la conservación del medio ambiente.

No obstante, se determina que el artículo 3 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos ya citada, indica:

“Artículo 3º-Declaratoria de interés público. Declárense de interés público las actividades públicas o privadas que busquen prevenir, capacitar, planificar la atención y entrenar a las personas, sobre las situaciones específicas de emergencia.”

Así el control de fuego en las zonas forestales citadas en este proyecto, forma parte de las acciones de interés público que ya están cubiertas legalmente por el artículo supra transcrito, por lo que la declaratoria planteada en el artículo 3 del proyecto constituye una duplicidad normativa.

- Adicionalmente la frase seguida en el artículo 3 del proyecto que indica **“(...) razón por la cual, las medidas que se adopten para la prosecución de dicho fin, serán vinculantes para las autoridades gubernamentales, las empresas privadas, la academia y la sociedad.”**

⁵ Ídem, PGR. C 136-94.

Debe tenerse presente que dichas medidas, deben ser estrictamente encaminadas a alcanzar la finalidad de la ley que se propone en este proyecto y que consiste conforme con el objetivo general, en regular en forma integral el manejo del fuego para evitar incendios forestales. Ver al respecto el comentario al artículo 1 del proyecto aquí estudiado, en el sentido de que por razones de certeza y seguridad jurídica debe definirse claramente en que consiste la frase “*en cualquier ecosistema vegetal*”.

La Ley Forestal, Ley N° 7575 del 13 de febrero de 1996, ya establece el carácter de interés público de las acciones que se emprendan a fin de prevenir y extinguir incendios forestales y la vinculancia para todas las autoridades del país en los siguientes términos.

“ARTICULO 35.- Prevención de incendios forestales

Se declaran de interés público las acciones que se emprendan a fin de prevenir y extinguir incendios forestales. Las medidas que se tomen serán vinculantes para todas las autoridades del país, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento de esta ley.

*Compete a la Administración Forestal del Estado ordenar y encauzar las acciones tendientes a **prevenir** esos incendios.*

Nadie podrá realizar quemas en terrenos forestales ni aledaños a ellos, sin haber obtenido permiso de la Administración Forestal del Estado. Quien advierta la existencia o iniciación de un incendio forestal deberá dar cuenta del hecho a la autoridad de policía más cercana.

Se faculta a la Administración Forestal del Estado para organizar brigadas contra incendios; para esto podrá exigir la colaboración de particulares y organismos de la Administración Pública. A quien realice una quema sin contar con el respectivo permiso, se le aplicará lo dispuesto en el Código Penal.” (El destacado no es del original)

Nótese que, en el presente proyecto, el artículo 3 no se limita a la vinculancia a todas las autoridades del país, **sino que amplía dicha vinculancia para “las empresas privadas, la academia y la sociedad”**, esta ampliación es congruente los alcances jurisprudenciales y normativos correspondientes a la definición de **interés público**, y con fundamento en la definición contenida en la Ley General de Administración Pública ya citada, corresponde al interés de la generalidad por lo que las empresas privadas, la academia y la sociedad, son integrantes de esa generalidad, teniendo en común el interés en las acciones tendientes a prevenir los incendios forestales. Por esa razón esta Asesoría insiste en que se indique expresamente que dichas acciones deben **ser estrictamente orientadas al adecuado manejo del fuego para los fines que establece el presente proyecto -evitar los incendios forestales-**. Se reitera además la observación hecha en el análisis al artículo 1.

“ARTÍCULO 4º- Definiciones.

*Para efectos de **interpretación** de la presente Ley, se definen los siguientes conceptos:*

Abandono de un terreno predio con o sin delimitación desprovisto de limpieza y/o corte o chapea.

Alerta Temprana: Es el aviso que emite el SINAC basado en estudios técnico-científicos propios o de cualquiera de las instituciones representadas en el CONIFOR, donde se señalan los potenciales puntos de riesgo de incendios forestales.

Área de Conservación: Es una unidad territorial del país, delimitada administrativamente, regida por una misma estrategia de desarrollo y administración, debidamente coordinada con el resto del sector público. En cada una se interrelacionan actividades tanto privadas como estatales en materia de conservación sin menoscabo de las áreas protegidas.

Área Rural: Territorio de una localidad cuyo uso mayoritario son las actividades agropecuarias, agroindustriales, extractivas, de silvicultura y la conservación ambiental.

Área Urbana: Área urbanizada, edificada, cuyo uso de suelo no es necesariamente agrícola y forestal.

Área Silvestre Protegida: Espacio físicamente delimitado por el SINAC, constituido por terrenos, humedales y porciones de mar, declaradas como tales entre otras razones, por la particularidad de sus ecosistemas y por su significado histórico-cultural. Estas áreas tendrán como uso prioritario, la conservación y protección de la biodiversidad y los recursos culturales.

Bombero: Funcionario legitimado para ejercer las funciones previstas en el artículo 5 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos Ley N° 8228 de 22 de julio 2008.

Brigadista Forestal: persona técnicamente capacitada y entrenada para trabajar en forma segura y eficiente en el manejo del fuego en ecosistemas vegetales.

Calor: Es el proceso de transferencia de energía entre cuerpos que se encuentran a diferente temperatura.

Causa de incendio: Es toda situación, hecho o elemento que origina un incendio.

Cobertura vegetal: Capa de vegetación natural que cubre el suelo. Comprende una amplia gama de biomasa, desde pastizales hasta bosques. Es la expresión integral de la interacción entre los factores bióticos y abióticos sobre un espacio determinado.

Combustible: Para efectos de la presente ley, es la sustancia o material con capacidad para arder en presencia de oxígeno u otro material oxidante y calor.

Combustible forestal: Material orgánico vegetal, vivo o muerto, subterráneo, superficial o aéreo, susceptible de combustión.

Comportamiento del fuego: Conjunto de factores, principalmente de carácter físico, mecánico y químico, que se observan en el ambiente afectado por la propagación del fuego.

CONIFOR: Comisión Nacional sobre Incendios Forestales.

Contrafuego: Consiste en crear un fuego desde una línea de defensa o de control con el propósito de que el fuego creado avance hacia el fuego principal y detenga la propagación en esa dirección.

Control de incendio: acciones y medidas que se tomen a fin de extinguir el incendio, el cual consiste en detener el avance del fuego en un área mediante la eliminación de alguno de

los elementos del triángulo del fuego (oxígeno, calor, combustible). Afecto de la presente ley en ecosistemas vegetales.

Charral: Es una sucesión vegetal formada a partir del abandono de un terreno, cuya constitución florística está dada entre otras por gramíneas, plantas y arbustos de una o varias especies cuya altura no supera los cinco metros.

Estrategia de Manejo del Fuego: documento oficial de país para la planificación, seguimiento y evaluación en materia de manejo del fuego, compuesta por un marco estratégico y un plan de acción nacional.

Fuego: Es una reacción química en cadena con desprendimiento de luz y calor producto de la combustión de un cuerpo que se manifiesta en forma de llama.

Fuego de interfase: fuego en áreas donde las estructuras como viviendas se encuentran entre mezcladas con ecosistemas vegetales.

Herramientas: dispositivos de trabajo utilizadas por los bomberos forestales, para el control y liquidación del fuego.

Incendio: fuego fuera de control por razones naturales, accidentales o artificiales, capaz de afectar entre otros la vida humana, ecosistemas e infraestructura. Para efectos de la presente ley se utilizarán como sinónimo de incendio los vocablos emergencia e incidente.

Incendio forestal: fuego que se propaga sin control alguno en cualquier tipo de ecosistema, producido por la acción del ser humano o causado por la naturaleza, ocasionando serios daños ecológicos, climáticos, económicos y sociales.

Liquidación: Es la extinción total del incendio. Comprende el enfriamiento o eliminación de puntos calientes, tanto en el perímetro como en el interior del incendio o quema.

Manejo del fuego: Comprende el cúmulo de acciones sistemáticamente coordinadas para prevenir, mitigar y liquidar incendios.

Mitigación: Es la aplicación de medidas para reducir el impacto negativo que se provoca un incendio causado por la acción humana o causas naturales.

Plan para el Manejo del Fuego en las Áreas Silvestres Protegidas: Conjunto estandarizado de lineamientos previstos para las acciones propias del manejo integral del fuego en áreas silvestres protegidas.

Prevención de incendios: Es la suma de acciones y actividades, entre ellas, educación, legislación y manejo de combustibles, que se adopten para prever la ocurrencia y severidad de un incendio.

Plan de contingencia: Conjunto de actividades y acciones preventivas y operativas definidas por las instituciones que conforman la CONIFOR, para la atención de la temporada de incendios forestales.

Plan Anual de Trabajo: Conjunto de actividades y acciones planificadas anualmente por las instituciones que conforman la CONIFOR, definidas en la Estrategia Nacional para el manejo integral del fuego.

Plan de Quema: Conjunto de condiciones establecidas de forma detallada en documento escrito, que identifica los elementos técnico científicos para la aplicación de una quema controlada o prescrita.

Quema controlada: Es la aplicación consciente del fuego en un área definida y delimitada, bajo condiciones climáticas de bajo riesgo, conocidas y bajo objetivos preestablecidos dentro del manejo de los combustibles. Su aplicación debe decidirse con base en el análisis de las condiciones de los ecosistemas, su régimen de fuego y los objetivos que se quieran de éstos.

Quema prescrita: Es la aplicación técnico-científica y preestablecida del fuego, mediante un plan de quema que determina un conjunto de condiciones (factores meteorológicos, combustible, topográficos) para un adecuado manejo de ecosistemas.

Ronda Cortafuego: Barrera natural o artificial construida la cual estará desprovista de vegetación preparada antes de que se produzca un incendio forestal, la misma estará destinada a detener los fuegos superficiales o funcionar como línea de control para trabajar o para iniciar un contrafuego, si es necesario, así como facilitar el movimiento del personal y material en las operaciones de extinción.

Salario base: Se entenderá como tal por salario base lo previsto en el artículo 2 de la Ley N° 7337, del 05 de mayo de 1993.

SINAC: Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

Triángulo del fuego: Herramienta didáctica en la cual cada lado de un triángulo equilátero se refiere a uno de los tres factores necesarios para la combustión y producción de llama (oxígeno, calor y combustible), cuando alguno de estos factores es removido, la llama no se produce o cesa.

Viento: Desplazamiento de masas de aire de un lugar hacia otro como consecuencia de las diferencias locales de presión atmosférica; representando por su velocidad y dirección.”
(El destacado no es del original)

La frase inicial de la norma indica: “*Para efectos de **interpretación** de la presente Ley, se definen los siguientes conceptos*”:

Se recomienda sustituir la palabra “interpretación” por “aplicación”, esto porque el operador jurídico aplica la ley en los términos dictados por el legislador sin discrecionalidad de terceros para su interpretación, por esa razón las redacciones de las normas deben ser claras.

En cuanto a las definiciones, algunas requieren ajustes:

- Por ejemplo, la primera definición referente al abandono en aplicación de una correcta técnica legislativa debería indicar: “**Abandono de terreno:**” y de seguido describir en que consiste dicho abandono.
- En cuanto a la definición de **Bombero**, el artículo hace referencia al funcionario legitimado para ejercer las funciones previstas en el artículo 5 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos Ley N° 8228 de 22 de julio 2008. No obstante, el artículo 5 regula “Funciones del Cuerpo de Bomberos” determinando una serie de acciones que le competen a la Institución y no al funcionario bombero como tal, por lo que dicha referencia es incompatible con la definición de “bombero”.

Sobre esta definición, se debe considerar el contenido del artículo 9 de la citada ley especial, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos, Ley N° 8228 publicada el 24 de abril del 2002 y sus reformas el cual establece la definición de dichos funcionarios en los siguientes términos:

*“Artículo 9º-**Régimen de los bomberos.** Para el ejercicio del cargo, los bomberos serán funcionarios con la autoridad, las facultades y las atribuciones que les brindan la presente Ley, su Reglamento y la demás reglamentación emitida al efecto por el INS. El régimen disciplinario de los bomberos deberá corresponder con la naturaleza de sus funciones y la importancia de su cometido público.*

El régimen laboral, la jornada de trabajo y el régimen de jubilación de los trabajadores integrantes del Cuerpo de Bomberos, deberán atender las condiciones especiales de la prestación de sus servicios y los derechos laborales incluidos en la legislación y la convención colectiva vigentes.

El Régimen de los Bomberos Voluntarios, Adscritos, Honorarios, el Régimen de los Brigadistas y otros de similar naturaleza, serán reglamentados por el INS.”

En cuanto a las demás definiciones contenidas en esta norma, esta Asesoría recomienda tener en consideración los criterios que proporcionen las instituciones y órganos especializados en esta materia y regulados mediante leyes especiales; por lo que a manera de consulta facultativa se sugiere requerir los criterios del MINAE, del SINAC y su Consejo Nacional de Áreas de Conservación, de CONIFOR, debido a que en este artículo se entrelazan conceptos propios de sus facultades y deberes legales.

En cuanto a las definiciones relacionadas con “fuego”, es oportuno tener presente que este proyecto es de consulta preceptiva al INS debido a que el Benemérito Cuerpo de Bomberos es un Órgano de desconcentración máxima adscrito a dicha institución autónoma, por lo que el criterio se conocerá por la vía de la consulta preceptiva tal como se reiterará en la sección de trámite del presente Informe.

CAPITULO II.- De las competencias y coordinación interinstitucional para el manejo del fuego en ecosistemas vegetales

En cuanto al título de este Capítulo II, se reitera la observación en el sentido que el proyecto es omiso en definir “ecosistemas vegetales”.

El Capítulo II se integra por los artículos del 5 al 8 los cuales se analizan a continuación:

“ARTÍCULO 5º- Sobre el manejo del fuego dentro de los territorios calificados como patrimonio natural del Estado.

*Corresponde al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), **coordinar y dirigir las labores de manejo del fuego dentro de las áreas administrativamente definidas como Patrimonio Natural del Estado, que incluye, las Áreas Silvestres Protegidas en cualquiera de sus categorías, la zona marítimo terrestre. Excepcionalmente corresponderá al SINAC,***

participar, coordinar y dirigir labores del manejo del fuego en ecosistemas vegetales ubicados en propiedades privadas aledañas al Patrimonio Natural del Estado o de importancia biológica, cuando de alguna forma ponga en peligro o afecte la biodiversidad o el patrimonio natural del Estado”.

La primera frase de este artículo que indica: “**Corresponde al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), coordinar y dirigir las labores de manejo del fuego dentro de las áreas administrativamente definidas como Patrimonio Natural del Estado, que incluye, las Áreas Silvestres Protegidas en cualquiera de sus categorías, la zona marítimo terrestre**” no encuentra congruencia con los alcances del artículo 13 de la Ley Forestal, Ley N°7575 del 13 de febrero de 1996, norma que define en forma amplia “El Patrimonio natural del Estado” en los siguientes términos:

“ARTICULO 13.- Constitución y administración. El patrimonio natural del Estado estará constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio.

El Ministerio del Ambiente y Energía administrará el patrimonio. Cuando proceda, por medio de la Procuraduría General de la República, inscribirá los terrenos en el Registro Público de la Propiedad como fincas individualizadas de propiedad del Estado.

Las organizaciones no gubernamentales que adquieran bienes inmuebles con bosque o de aptitud forestal, con fondos provenientes de donaciones o del erario, que se hayan obtenido a nombre del Estado, deberán traspasarlos a nombre de este.

(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 2° de la ley N° 9610 del 17 de octubre de 2018, se autorizó el cambio de uso del suelo y la desafectación de este numeral para el Proyecto de Abastecimiento de Agua para la Cuenca Media del Río Tempisque y Comunidades Costeras (Paacume), incluyendo el área desafectada que está comprendida dentro de los límites que se describen a continuación:

Se parte de un punto ubicado en el límite entre Asetrek Tres Azul S.A. y la Reserva Biológica Lomas de Barbudal en coordenadas X 356819,57 y Y 1155441,85 y continúa por el límite del Embalse Piedras con las siguientes coordenadas: (...)”

En cuanto a la segunda frase de este artículo que indica: “**Excepcionalmente corresponderá al SINAC, participar, coordinar y dirigir labores del manejo del fuego en ecosistemas vegetales ubicados en propiedades privadas aledañas al Patrimonio Natural del Estado o de importancia biológica, cuando de alguna forma ponga en peligro o afecte la biodiversidad o el patrimonio natural del Estado**”.

El sistema SINAC, es un órgano desconcentrado con personalidad instrumental dependiente del MINAE, tal como indica el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad, Ley N° 7788 del 30 de abril de 1998, crea el SINAC en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 22.- Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Créase el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, en adelante denominado Sistema, que tendrá

personería jurídica propia; será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica. Conforme a lo anterior, la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del Sistema, sin perjuicio de los objetivos para los que fueron establecidos. Queda incluida como competencia del Sistema la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos.” (El destacado no es del original)

El SINAC está organizado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 23.- Organización administrativa del Sistema.

El Sistema estará conformado por los siguientes órganos:

- 1.- El Consejo Nacional de Áreas de Conservación.*
- 2.- La Secretaría Ejecutiva.*
- 3.-Las estructuras administrativas de las Áreas de Conservación.*
- 4.-Los consejos regionales de Áreas de Conservación.*
- 5.-Los consejos locales.*

TRANSITORIO.- En un plazo de seis meses contados a partir de la vigencia de esta ley, el Sistema retomará todas las competencias que corresponden a la materia de hidrología. Para entonces, deberá tener la organización administrativa necesaria para tal efecto.”

El órgano ejecutor del SINAC es el Consejo, cuyas funciones están definidas en el numeral 25 de la citada Ley de Biodiversidad:

“ARTÍCULO 25.-

Funciones del Consejo Nacional Serán funciones de este Consejo:

- 1.-Definir la ejecución de las estrategias y políticas tendientes a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, y vigilar que se ejecuten.*
- 2.-Supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las Áreas de Conservación.*
- 3.-Coordinar, en forma conjuntamente con la Comisión, la elaboración y actualización de la Estrategia nacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, la cual deberá ser ampliamente consultada con la sociedad civil y coordinada debidamente con todo el sector público, dentro del marco de cada una de las Áreas de Conservación.*
- 4.-Definir estrategias y políticas relacionadas con la consolidación y el desarrollo de las áreas protegidas estatales, así como supervisar su manejo.*
- 5.-Aprobar las estrategias, la estructura de los órganos administrativos de las áreas protegidas y los planes y presupuestos anuales de las Áreas de Conservación.*
- 6.-Recomendar la creación de nuevas áreas protegidas que aumenten su categoría de protección.*
- 7.-Realizar auditorías técnicas y administrativas para la vigilancia del buen manejo de las Áreas de Conservación y sus áreas protegidas.*
- 8.-Establecer los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las Áreas de Conservación.*
- 9.-Nombrar de una terna propuesta por los consejos regionales, los directores de las Áreas de Conservación.*
- 10.-Aprobar las solicitudes de concesión indicadas en el artículo 39 de esta ley.*
- 11.-Otras funciones necesarias para cumplir con los objetivos de esta y otras leyes relacionadas con las funciones del Sistema.”*

Las áreas de conservación están constituidas por unidades territoriales, que son áreas silvestres protegidas, áreas con alto grado de fragilidad o de áreas

privadas de explotación económica y el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, ejerce sus competencias en todo el territorio nacional.⁶

Sobre la prevención y atención de incendios y la coordinación con otras instituciones ya existe legislación vigente. El artículo 1 de la Ley de Creación del Benemérito Cuerpo de Bomberos le faculta para ejercer sus competencias en todo el territorio nacional; el artículo 2 le atribuye la potestad de realizar coordinaciones interinstitucionales y administración de recursos económicos y humanos, materiales y técnicos, entre otros, para el cumplimiento de sus funciones.

Las funciones están desarrolladas en el artículo 5 de la citada ley y en el artículo 6 de su reglamento que en ese orden indican:

*“Artículo 5º- **Funciones.** El Cuerpo de Bomberos tendrá las siguientes funciones:*

*a) **La coordinación de las situaciones específicas de emergencia con las distintas entidades privadas y los órganos del Estado, cuya actividad y competencia se refieren a la prevención, atención y evaluación de tales situaciones.***

*b) **La prevención, atención, mitigación, el control, la investigación y evaluación de los incendios.***

*c) **La colaboración en la atención de los casos específicos de emergencia.***

*d) **El otorgamiento de medallas u otras distinciones, en reconocimiento de la trayectoria, la entrega o los actos de servicio extraordinario de los bomberos, permanentes o voluntarios, del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica o de otros países***

*e) **Cualesquiera otras funciones necesarias para aplicar la presente Ley y su Reglamento.***

*En los demás aspectos de seguridad, las autoridades nacionales y el Cuerpo de Bomberos **deberán respetar la normalización técnica que dicte o acoja la institución respectiva**”.* (El destacado no es del original)

Mediante Decreto Ejecutivo N° 37615 de 4 de marzo de 2013, se desarrolla el Reglamento a la citada Ley N° 8228, cuyo artículo 6 se refiere a las funciones del cuerpo de bomberos, señalando:

*“Artículo 6-**Funciones del Cuerpo de Bomberos.** Corresponde al Cuerpo de Bomberos:*

*a) **Coordinar situaciones específicas de emergencia con las distintas entidades privadas y los órganos del Estado, cuya actividad y competencia se refieren a la prevención, atención y evaluación de tales situaciones.***

*b) **Prevenir, atender, mitigar, controlar, investigar y evaluar los incendios.***

*c) **Investigar el origen y causa de los incendios y otros incidentes producto de las emergencias antrópico-tecnológicas y naturales que sean competencia de Bomberos, para adoptar medidas preventivas y correctivas.***

*d) **Coordinar, regular y reglamentar los aspectos relacionados con la instalación, cobertura y funcionamiento de la red de hidrantes a nivel nacional.***

*e) **Colaborar en la atención de los casos específicos de emergencia.***

*f) **Otorgar medallas u otras distinciones, en reconocimiento de la trayectoria, la entrega o los actos de servicio extraordinario de los bomberos, permanentes o voluntarios del***

⁶ En esas áreas se interrelacionan actividades privadas y públicas o de naturaleza estatal en lo que respecta a la conservación del Sistema. La política, estrategia y los programas que apruebe el Consejo Nacional de Áreas de Conservación deben ser concurrentes y concordantes con la Ley de Conservación de la vida silvestre, N° 7317, de 30 de octubre de 1992 y sus reformas; la Ley Forestal, N° 7575, de 13 de febrero de 1996 y sus reformas; la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554, de 4 de octubre de 1995 y sus reformas y la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales, Ley N° 6084, de 24 de agosto de 1977 y sus reformas.



Cuerpo de Bomberos o de otros países, así como a personas y organizaciones que también hayan realizado actos de servicio extraordinario en beneficio de la sociedad.

*g) **Organizar y administrar los servicios especiales** que este reglamento y el Consejo Directivo determinen.*

h) Realizar cualquier otra función que le otorgue el ordenamiento jurídico y este reglamento". (El destacado no es del original)

De la normativa expuesta y su confrontación con el artículo 5 del proyecto, se determina que la materia ya se encuentra debidamente regulada en la legislación vigente, por lo que la aprobación de este artículo además de generar una especie de duplicidad también conlleva inseguridad jurídica toda vez que ya existen una organización y un método de gestión establecido en las instituciones responsables y con competencia para atender este tipo de emergencias en todo el territorio nacional, lo que lleva a concluir que la aprobación de la norma resultaría contraproducente dentro del ordenamiento jurídico.

Finalmente debe tenerse presente la existencia de la **Comisión Nacional sobre Incendios Forestales**, creada mediante el Decreto N. 26399-MINAE, comisión, de la cual forma el MINAE a través del SINAC como órgano coordinador de dicha Comisión, además un representante de las siguientes instituciones: INS, MAG, MEP, Comisión Nacional de Emergencias, Ministerio de Seguridad, INDER, ICE y el AyA. La **Comisión Nacional sobre Incendios Forestales** fue ratificada mediante Decreto Ejecutivo N° 37480 del 09 del 09 de enero del 2013, Decreto que además declaró la **Estrategia nacional de manejo integral del fuego en Costa Rica** y su Plan Nacional de Acción y crea el Programa Nacional de Manejo Integral del Fuego, el COTENA, CENMIF, del SINAC.⁷

“ARTÍCULO 6º- Competencia del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

Corresponde al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, la atención, mitigación y extinción de cualquier incendio que se produzca, con excepción de los que ocurran en sistemas vegetales competencia del SINAC. Excepcionalmente corresponderá al Benemérito Cuerpo de Bomberos, coordinar y dirigir labores del manejo del fuego en ecosistemas vegetales ubicados en propiedades patrimonio natural del Estado.”

En cuanto a los alcances de este artículo, téngase en cuenta el análisis realizado sobre el artículo 5 del proyecto y la regulación legal y reglamentaria vigente en materia de competencias y funciones propias del Benemérito Cuerpo de Bomberos para la atención de emergencias en todo el territorio nacional, término que incluye los incendios en general.

⁷ Para mayor abundamiento, conforme los artículos 5 y 2, todas las instituciones de Estado forman parte de la Comisión Nacional de Emergencia – creada mediante la Ley N. 8488 de 22 de noviembre de 2005 y sus reformas-, cuya normativa se refiere a la política de gestión del riesgo en el sentido que este, debe funcionar como el eje transversal de la labor del Estado Costarricense; articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases. Toda política de desarrollo del país debe incorporar tanto los elementos necesarios para un diagnóstico adecuado del riesgo y de la susceptibilidad al impacto de los desastres, así como los ejes de gestión que permitan su control. La citada 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 participe en la prevención y atención de impactos negativos de sucesos que sean consecuencia directa de fuerza mayor o caso fortuito.

Adicionalmente, se reitera la observación efectuada sobre el artículo 1 del proyecto en el sentido de que no se define “sistemas vegetales”.

Esta norma presenta los mismos inconvenientes de legalidad, inseguridad jurídica, distorsión y duplicidad normativa que fueron señalados en el análisis al artículo 5 del proyecto.

“ARTÍCULO 7º- Sobre las obligaciones de quienes legalmente ocupen terrenos del Estado.

Quienes ocupen terrenos del Estado, sea por concesión o a través del permiso de uso formalmente otorgado, deben llevar a cabo las acciones de manejo del fuego correspondientes, en coordinación con el SINAC. En ese sentido, el concesionario y/o usufructuario, también se obligan a comunicar de inmediato la sobrevenida ocurrencia de cualquier incendio, para que sea a partir de dicha comunicación que se activen los mecanismos de coordinación correspondientes. Sin perjuicio de lo anterior, el concesionario y/o usufructuario, iniciarán por su propia cuenta, las actividades de atención, mitigación y extinción del incendio a su alcance.”

La **Comisión Nacional sobre Incendios Forestales CONIFOR**, creada mediante Decreto Ejecutivo N°26399 de 27 de agosto de 2013 en desarrollo del artículo 35 de la Ley Forestal N°7575 de reiterada cita, **Comisión que fue ratificada, tal como se expuso, mediante Decreto Ejecutivo N° 37480** del 09 de enero del 2013, Decreto en el que además se declaró la **Estrategia nacional de manejo integral del fuego en Costa Rica y su Plan Nacional de Acción y creó el Programa Nacional de Manejo Integral del Fuego, el COTENA, y CENMIF del SINAC.**⁸

CONIFOR es un órgano colegiado, integrado por las instituciones vinculadas con la prevención y atención de emergencias y trabaja bajo la dirección y la autoridad del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, del Ministerio del Ambiente y Energía; entre sus funciones están aprobar, apoyar y supervisar las acciones que sea necesario ejecutar en materia de manejo del fuego (artículo 4 del citado Decreto Ejecutivo N°26399).

Esa regulación dispone que las instituciones públicas, miembros de la Comisión Nacional sobre Incendios Forestales de cita, deberán establecer anualmente, programas conjuntos sobre manejo del fuego, orientados a contribuir con la prevención y el control de los incendios forestales y minimizar el uso del fuego en los terrenos agrícolas, observando las políticas definidas en el artículo 3º del decreto.

⁸ Para mayor abundamiento, conforme los artículos 5 y 2 del citado Decreto establecen el deber de todas las instituciones del Estado que forman parte de la Comisión Nacional de Emergencia – creada mediante la Ley N. 8488 de 22 de noviembre de 2005 y sus reformas-, cuya normativa se refiere a la política de gestión del riesgo en el sentido que este, debe funcionar como el eje transversal de la labor del Estado Costarricense; articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases. Toda política de desarrollo del país debe incorporar tanto los elementos necesarios para un diagnóstico adecuado del riesgo y de la susceptibilidad al impacto de los desastres, así como los ejes de gestión que permitan su control. La citada 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 participe en la prevención y atención de impactos negativos de sucesos que sean consecuencia directa de fuerza mayor o caso fortuito.

⁹ “Artículo 3º.- Para el cumplimiento de las funciones, esta Comisión tendrá como políticas principales las siguientes:

Se concluye, hechas las referencias anteriores, que el planteamiento contenido en el artículo 7 del proyecto ya encuentra desarrollo en otras leyes y en decretos vigentes del Poder Ejecutivo, los cuales establecen mecanismos como la Estrategia nacional de manejo integral del fuego en Costa Rica y su Plan Nacional de Acción y creó el Programa Nacional de Manejo Integral del Fuego, en los cuales participan diversas instituciones y que por estar regulados vía Decreto Ejecutivo en desarrollo de normas legales, se considera más adecuada esa forma de regulación debido a que su actualización y ajuste también se realiza de una manera más célere, sin ser necesario elevar dichas disposiciones a rango de ley. En ese sentido no se considera necesario el contenido del artículo 7 del proyecto de ley aquí analizado.

“ARTÍCULO 8º- Terrenos sometidos al régimen de Pago de Servicios Ambientales:

Los propietarios físicos o jurídicos beneficiarios del régimen de Pago por Servicios Ambientales, incluirán en el Plan de Manejo correspondiente, las acciones de prevención y extinción de incendios en ecosistemas vegetales a aplicar en el área de su propiedad sujeta a este beneficio. Dichas acciones serán definidas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación a través del Reglamento a la presente ley. Estas acciones serán de obligatorio acatamiento por parte del propietario del inmueble afecto a dicho beneficio, so pena en caso de incumplimiento, de que el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), suspenda el pago correspondiente al servicio ambiental.”

El artículo 8 plantea la obligación que tendrían los propietarios sean personas físicas y/o jurídicas, que tengan el beneficio que concede el régimen de pago por servicios ambientales, compensación que generan las plantaciones y los bosques, que inciden en la mitigación del cambio climático, la protección y recuperación de la biodiversidad, las fuentes de agua y la belleza escénica que generan.

La citada Ley Forestal N° 7575 desarrolla una serie de definiciones en el artículo 3, en el inciso k) indica:

“Servicios ambientales: Los que brindan el bosque y las plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente. Son los siguientes: mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), protección del agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico, protección de la biodiversidad para conservarla y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, **protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos**”. (El destacado no es del original).

-
- a) Las acciones que se establezcan para atender la problemática de los incendios forestales y agrícolas, se desarrollarán dentro del contexto del manejo del fuego, al amparo de la estructura y perspectiva nacional integral interinstitucional de conservación del ambiente, dentro del marco del desarrollo sostenible.
- b) Buscar y promover la participación y el compromiso de las instituciones y organizaciones, además de reconocer el espacio para la integración de la sociedad civil.
- c) El conocimiento y la experiencia generada en relación al fortalecimiento y coordinación interinstitucional, investigación, capacitación, educación y comunicación, serán la base para la toma de decisiones”. El destacado no es del original.

En Costa Rica el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), tiene entre sus funciones el pago de una cifra anual por hectárea por protección de bosque existente o por regeneración natural en áreas de vocación forestal por árbol sembrado en sistemas agroforestales.

El artículo 8 del proyecto aquí analizado plantea que el SINAC, a través de un reglamento, establezca la pauta en el Plan de manejo para los incendios en los ecosistemas vegetales, asimismo, establece que en caso que los beneficiarios de dicho canon no cumplan, dejaran de recibir los beneficios que concede FONAFIFO.

Esta materia ya se encuentra debidamente regulada en nuestro ordenamiento, así el planteamiento formulado en el artículo 8 del proyecto además de presentar incongruencias y normativa difusa y contradictoria con la legislación vigente.

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), forma parte de la estructura organizativa de la Administración Forestal del Estado y tiene a cargo el proceso técnico-administrativo para el pago y cobro de los servicios ambientales, incluyendo el manual de procedimientos, selección de beneficiarios, evaluación de documentos y formalización de contratos conforme la normativa vigente.

Con la Ley N° 7575 Ley Forestal, de reiterada cita, se crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, con el fin de financiar a pequeños y medianos productores en los aspectos que señala el legislador, como a continuación se expone:

*" Artículo 46: Creación del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. Se crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, cuyo objetivo será financiar, para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales. **También captará financiamiento para el pago de los servicios ambientales** que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales, que se establecerán en el reglamento de esta ley. El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal contará con personería jurídica instrumental; salvo que el cooperante o el donante establezca condiciones diferentes para los beneficiarios ".*

En la ley de cita, el legislador estableció las funciones e integración de la Junta Directiva del citado Fondo al señalar:

" Artículo 48: El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal tendrá una Junta Directiva, encargada de emitir las directrices generales, los reglamentos de crédito u otros, cuando sea del caso, y de aprobar las operaciones financieras. La Junta Directiva fijará también los tipos de garantía de acuerdo con los montos por financiar, los plazos, las tasas de interés y las demás condiciones de los créditos por otorgar. La tierra con bosque e individualmente el árbol en pie, propiedad de particulares, servirán para garantizar estos créditos. La Junta Directiva estará compuesta por cinco miembros:

a) Dos representantes del sector privado nombrados por la Junta Directiva de la Oficina Nacional Forestal; uno, necesariamente, deberá ser representante de pequeños y medianos productores forestales y el otro, del sector industrial.

b) Tres representantes del sector público designados, uno por el Ministro del Ambiente y Energía, otro por el Ministro de Agricultura y Ganadería y el tercero, por el Sistema Bancario Nacional. El quorum para que la Junta Directiva sesione será de cuatro miembros (...)"

Con fundamento en los elementos expuestos, no se considera procedente crear duplicidad de funciones mediante el artículo 8 del proyecto de ley aquí analizado, ni generar obstáculos contrarios a la debida eficacia y eficiencia que corresponde a los órganos encargados de esta materia.

CAPITULO III.- Organización nacional para el Manejo del Fuego en ecosistemas vegetales

En cuanto al título de este Capítulo III, se reitera la observación en el sentido que el proyecto es omiso en definir "ecosistemas vegetales". Este Capítulo está integrado por los artículos 9 y 10.

"ARTÍCULO 9º- De la Comisión Nacional sobre Incendios Forestales, su naturaleza jurídica y conformación.

La Comisión Nacional sobre Incendios Forestales que también se conocerá por su nombre abreviado "CONIFOR", que en adelante y como cuerpo colegiado adscrito al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, según los alcances de la Ley Nacional de Emergencias y prevención del riesgo Ley N° 8488. Estará conformado por representantes de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales relacionadas con el manejo del fuego. Sin perjuicio de ulteriores conformaciones que se establezcan para garantizar la participación de las entidades, la Comisión estará conformada originalmente por representantes del Ministerio del Ambiente y Energía a través del SINAC, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Educación Pública, Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto de Desarrollo Rural, Instituto Meteorológico Nacional, Comisión Nacional de Emergencias, Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, Benemérita Cruz Roja Costarricense. Sus funciones y estructura serán definidas mediante la estrategia nacional del manejo del fuego".

Tal como ya se expuso en este informe, la **Comisión Nacional sobre Incendios Forestales CONIFOR**, creada originalmente mediante Decreto Ejecutivo N°26399 de 27 de agosto de 2013 en desarrollo del artículo 35 de la Ley Forestal N°7575 de reiterada cita, **Comisión que además fue ratificada, tal como se expuso, mediante Decreto Ejecutivo N° 37480 del 09 de enero del 2013**, Decreto en el que también se declaró la **Estrategia nacional de manejo integral del fuego en Costa Rica y su Plan Nacional de Acción y creó el Programa Nacional de Manejo Integral del Fuego, el COTENA, y CENMIF del SINAC.**

Desde su constitución original y vigente Decreto Ejecutivo N°26399 CONIFOR, es un órgano colegiado, integrado por las instituciones vinculadas con la prevención y atención de emergencias y trabaja bajo la dirección y la autoridad del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, del Ministerio del Ambiente y Energía; entre sus funciones están aprobar, apoyar y supervisar las acciones que sea necesario ejecutar en materia de manejo del fuego. El artículo 1 del citado Reglamento indica:

“Artículo 1º. - Créase la Comisión Nacional sobre Incendios Forestales (CONIFOR), la cual estará integrada por los siguientes miembros:

- a) Un representante del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía, quien será el coordinador de dicha Comisión.*
- b) Un representante del Instituto Nacional de Seguros, quien desempeñará la secretaría ejecutiva.*
- c) Un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería.*
- d) Un representante del Ministerio de Educación Pública.*
- e) Un representante de la Comisión Nacional de Emergencia.*
- f) Un representante del Ministerio de Seguridad Pública.*
- g) Un representante del Instituto de Desarrollo Agrario.*
- h) Un representante del Instituto Costarricense de Electricidad.*
- i) Un representante del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.*

Para mayor claridad el **Decreto Ejecutivo N° 37480 del 09 de enero del 2013 se denomina "Declárese la Estrategia Nacional de Manejo Integral del Fuego en Costa Rica 2012-2021 y su Plan Nacional de Acción como los instrumentos oficiales para la planificación, control, seguimiento y evaluación en esta materia; se ratifica a la Comisión Nacional sobre Incendios Forestales (CONIFOR) y se crea el Programa Nacional de Manejo Integral del Fuego, el Comité Técnico Nacional de Incendios Forestales (COTENA) y el Centro Nacional de Manejo Integral del Fuego (CENMIF) del Sistema Nacional de Áreas de Conservación".** Así mismo este Decreto ratificó la creación de CONIFOR.

Se reitera que el Decreto 37480 de cita, publicado en la Gaceta 92 del 15 de mayo del 2013 ratificó manera contundente la función de CONIFOR dentro del Sistema de Administración Ambiental del Estado, pero no derogó su decreto de creación original N°26399 de 27 de agosto de 2013.

Se transcriben algunos de los artículos del Decreto N° 37480 del 09/01/2013, mayormente vinculados con el proyecto de ley aquí analizado y con las funciones de CONIFOR.

“Artículo 2º.-Se ratifica a la Comisión Nacional sobre Incendios Forestales (CONIFOR) creada mediante Decreto Ejecutivo N° 26399-MINAE, como la única instancia de coordinación en acciones de manejo integral del fuego; a la cual le corresponderá la formulación, gestión, ejecución, apoyo, seguimiento y evaluación de los lineamientos interinstitucionales definidos en la Estrategia Nacional y las actividades descritas en el Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego.

Artículo 3º.-La Comisión Nacional sobre Incendios Forestales (CONIFOR) estará integrada por un representante titular y un suplente, delegados por la máxima autoridad de cada una de las siguientes instituciones:

- a. Sistema Nacional de Áreas de Conservación, siendo el representante titular el Coordinador de dicha Comisión; al que se le reconocerá como Coordinador Nacional de la CONIFOR.*
- b. Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, quien desempeñará la Secretaría de la Comisión.*
- c. Ministerio de Agricultura y Ganadería.*
- d. Ministerio de Educación Pública.*
- e. Ministerio de Seguridad Pública.*
- f. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.*
- g. Instituto Costarricense de Electricidad.*
- h. Instituto de Desarrollo Rural.*
- i. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.*
- j. Instituto Meteorológico Nacional.*
- k. Benemérita Cruz Roja Costarricense.*
- l. Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Silvestres Protegidas.*

Artículo 4º.-Los integrantes que se designen para representar a las instituciones señaladas en el artículo anterior, en la CONIFOR, deberán ser ratificados cada dos años por medio de la autoridad respectiva y desempeñarán sus cargos como parte de sus responsabilidades ordinarias; los mismos tendrán disponibilidad y apoyo institucional para asistir a las diversas actividades convocada. Los designados deberán tener experiencia de campo y haber recibido capacitación en manejo del fuego.

Artículo 5º- Les corresponde a las instituciones que conforman la CONIFOR, promover el desarrollo de los programas institucionales y actividades relacionadas al manejo integral del fuego, dentro de las competencias de protección, manejo y administración de los recursos naturales, atinentes a cada una de ellas.

Artículo 6º- Las funciones de la CONIFOR serán las siguientes:

- a. Realizar reuniones ordinarias y extraordinarias, convocadas por el Coordinador Nacional o la Secretaría de la Comisión, debiendo sesionar una vez al mes o bien cuando se amerite, de acuerdo al reglamento de funcionamiento vigente.*
- b. Representar al país en las diversas actividades de manejo del fuego que se llevan a cabo a nivel nacional e internacional.*
- c. Establecer mecanismos de coordinación y contacto en el ámbito nacional e internacional, para aunar esfuerzos y fortalecer las acciones de manejo integral del fuego.*
- d. Fortalecer acciones que permitan la incorporación y participación de la sociedad, organizaciones comunales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.*
- e. Implementar a nivel de cada institución un Plan Anual de Trabajo, con base en las líneas estratégicas descritas en la Estrategia Nacional de Manejo Integral del Fuego en Costa Rica.*
- f. Implementar y apoyar acciones conjuntas para el cumplimiento de las actividades descritas en el Plan Nacional de Acción de Manejo Integral del Fuego.*
- g. Establecer acciones de coordinación interinstitucional para mejorar las diversas actividades de manejo integral del fuego que se lleven a cabo a nivel nacional.*
- h. Brindar apoyo humano, técnico, logístico y económico para llevar a cabo actividades de prevención, uso adecuado del fuego, atención de emergencias por incendios forestales e investigación a nivel nacional; así como lo requerido por las Comisiones Regionales de Manejo Integral del Fuego.*
- i. Apoyar técnica, logística, económicamente y con personal al Centro Nacional de Manejo Integral del Fuego (CENMIF).*
- j. Realizar las coordinaciones con los entes respectivos, en caso de solicitarse asistencia técnica o atención de incendios forestales en otros países.*
- k. Aprobar el Plan Anual de Trabajo y de Contingencia de la CONIFOR.*
- l. Dar cumplimiento al reglamento interno de funcionamiento de la CONIFOR.*

Artículo 7º- Para el cumplimiento de las funciones de la CONIFOR, se tendrán como políticas principales las siguientes:

- a. Las acciones que se establezcan para atender la problemática de los incendios forestales y quemas agrícolas, se desarrollaran dentro del contexto de manejo integral del fuego al amparo del derecho a la vida, estructura nacional establecida y el desarrollo sustentable.*
- b. La participación estará basada en el compromiso de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional e internacional, empresas privadas, gobiernos locales y organizaciones comunales mediante el reconocimiento del rol e integración de la sociedad en el manejo integral del fuego.*
- c. La toma de decisiones en el manejo integral del fuego se fundamentará en la coordinación interinstitucional, mediante el conocimiento y la experiencia acumulada con relación a la gestión institucional, social, mitigación, investigación y transferencia de conocimientos y operaciones.*
- d. Promover acciones de apoyo, intercambio, asesoría y acompañamiento a la Comisión Interinstitucional de Quemadas Agrícolas, de acuerdo a lo establecido en el decreto ejecutivo vigente para tal fin.*
- e. Asesoramiento técnico al Centro de Operaciones de Emergencias (COE) ante casos de incendios forestales que se presenten a nivel nacional, que amerite la convocatoria de la CONIFOR, ante este ente de coordinación nacional.*

Artículo 8º- La Comisión Nacional sobre Incendios Forestales (CONIFOR) estará bajo la dirección y supervisión de la Dirección Ejecutiva del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) quien aprobará, apoyará y supervisará las acciones en materia de manejo del fuego, que sean necesarias a nivel nacional.

Artículo 9º- La Dirección Ejecutiva del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) nombrará al representante de la institución, ante la Comisión Nacional sobre Incendios Forestales (CONIFOR), el cual tendrá a cargo las siguientes acciones:

- . Gestionar la ejecución y seguimiento de la Estrategia Nacional de Manejo Integral del Fuego en Costa Rica y el Plan Nacional de Acción.*
- . Establecer lineamientos metodológicos para la elaboración y supervisión de los Planes Anuales de Trabajo de las instituciones que conforman la CONIFOR, en materia de manejo integral del fuego.*
- . Apoyar, fortalecer y asesorar la gestión técnica y toma de decisiones de la CONIFOR, la Dirección Ejecutiva del SINAC u otro ente o Jerarca de la Administración Pública que requiera del asesoramiento técnico en materia de manejo integral del fuego.*
- . Brindar apoyo, seguimiento y supervisión a las acciones que realicen las Áreas de Conservación del SINAC en esta temática.*
- . Apoyar, supervisar, relevar y transferir el mando, así como la toma de decisiones en la atención de incendios forestales, cuyo criterio durante la emergencia será vinculante para las respectivas autoridades.*
- . Fomentar el desarrollo de programas institucionales sobre manejo integral del fuego entre las instituciones que conforman la CONIFOR.*

- . *Apoyar técnicamente y dar criterio durante la gestión de búsqueda de recursos que se requieran del ámbito internacional, para el manejo integral del fuego.*
- . *Definir y apoyar las acciones que permitan el fortalecimiento y participación de la sociedad en las acciones de manejo integral del fuego.*
- . *Evaluar y proponer lineamientos para la creación y organización de las brigadas de bomberos (as) forestales voluntarios.*
- . *Coordinar el desarrollo y operación del Centro Nacional para el Manejo Integral del Fuego (CENMIF).*
- . *Promover campañas interinstitucionales y nacionales sobre manejo integral del fuego.*
- . *Representar al país en las comisiones o comités, nacionales e internacionales sobre manejo integral del fuego.*
- . *Supervisar la difusión de las acciones interinstitucionales que se ejecutan en cumplimiento del Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego.*

Artículo 10.-La sede de la Coordinación de la Comisión Nacional sobre Incendios Forestales (CONIFOR) se ubicará en las oficinas de la Secretaría Ejecutiva del SINAC.

Artículo 11.-Las instituciones miembros de la Comisión Nacional sobre Incendios Forestales (CONIFOR) deberán establecer anualmente en concordancia con la Estrategia Nacional de Manejo Integral del Fuego, programas orientados a contribuir a la prevención y control de los incendios forestales y quemas agrícolas; optimizando el uso del fuego en los terrenos a nivel nacional, dándole seguimiento a las políticas definidas en el presente decreto ejecutivo.

Artículo 12.-Las entidades gubernamentales, gobiernos locales, empresa privada, organismos no gubernamentales nacionales e internacionales y la sociedad podrán proporcionar a la CONIFOR, el apoyo que esta requiera en cuanto a las acciones de manejo integral del fuego; para ello el SINAC administrará los recursos recibidos para las actividades que se deban llevar a cabo a nivel nacional, regional y local.

Artículo 13.-Con el propósito de atender la problemática de los incendios forestales, todas las entidades Gubernamentales que manejan fondos públicos designaran de acuerdo con la normativa jurídica vigente; los recursos humanos, materiales, logísticos, técnicos y económicos necesarios, que las entidades responsables requieran, y así puedan llevar a cabo las diversas actividades de Manejo Integral del Fuego, promoviendo con ello una mejor calidad de vida de la población, la protección y conservación de la biodiversidad.

Artículo 14.-Se crea el Programa Nacional de Manejo Integral del Fuego como la instancia interna de coordinación y asesoramiento técnico de la Dirección Ejecutiva del SINAC, en acciones de manejo integral del fuego que se realicen a nivel nacional por parte del SINAC.

(...)” (El destacado no es del original)

Conclusiones sobre el artículo 9 con fundamento en los elementos expuestos:

La redacción del artículo 9 del proyecto es confusa, se determinan algunas inconsistencias, por ejemplo, en cuanto a la CONIFOR, al leer este artículo se infiere que CONIFOR es producto “de la Ley Nacional de Emergencias y prevención del riesgo Ley N° 8488”.

No obstante, revisada la citada ley, así como su Reglamento denominado Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, Decreto Ejecutivo 34361 del 21 de noviembre del 2007, se determina que ninguno de los dos instrumentos refiere al origen de CONIFOR. El artículo “Artículo 3º-Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Es la articulación integral, coordinada y armónica de los órganos, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos de todas las Instituciones del Estado, procurando la participación del sector privado y la sociedad civil organizada”. Y el Artículo 5º se refiere a una lista de “Instancias de Coordinación”, dentro de las cuales cita instancias del sector público y del sector privado. El Artículo 9 entre otros, hace referencia a la creación e inclusión de “Criterios del Plan Nacional de Gestión del Riesgo” así como las

instancias de Gobierno que deben participar en éste. Establece además que toda política de desarrollo del país debe incorporar tanto los elementos necesarios para un diagnóstico adecuado del riesgo y de la susceptibilidad al impacto de los desastres, así como los ejes de gestión que permitan su control. La citada 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 participe en la prevención de riesgo y atención de impactos negativos por el acontecimiento de emergencias.

Los instrumentos normativos:

Decreto Ejecutivo N°26399 de 27 de agosto de 2013 que establece la creación de la Comisión Nacional sobre Incendios Forestales (CONIFOR) en desarrollo del artículo 35 de la Ley Forestal N°7575 de reiterada cita, así como el **Decreto Ejecutivo N° 37480 del 09 de enero del 2013 en desarrollo de la Ley Nacional de Emergencias, el cual Comisión que además fue ratificó la creación de CONIFOR y declaró la Estrategia nacional de manejo integral del fuego en Costa Rica y su Plan Nacional de Acción y creó el Programa Nacional de Manejo Integral del Fuego, el COTENA, y CENMIF del SINAC;** son instrumentos más claros que la norma contenida en el artículo 9 del proyecto aquí analizado, por lo que si lo que se busca es elevar a rango de ley algunas de las normas establecidas en dichas instrumentos, en aplicación del principio de seguridad jurídica y un buena técnica jurídica, podrían utilizarse dichos instrumentos como referente para la redacción segura que genere certeza y seguridad respecto de lo que se pretende regular en este proyecto.

El artículo 9 requiere ajustes de fondo para una adecuada viabilidad jurídica.

ARTÍCULO 10°- Las instituciones representadas en la CONIFOR, se obligan a incluir en el Plan Anual Operativo de cada una de ellas, las metas y acciones que hacia lo interno contribuyan con el Manejo del Fuego en ecosistemas vegetales.

Sobre este artículo aplican los instrumentos normativos citados en el comentario al artículo 9, los cuales se sugiere considerar.

Adicionalmente se la obligación para todas las instituciones representadas en CONIFOR para incluir en sus Planes Anuales Operativos “**las metas y acciones que hacia lo interno contribuyan con el Manejo del Fuego en ecosistemas vegetales**”, constituye una imposición para las Instituciones Autónomas y un deber para el Poder Ejecutivo y sus instituciones adscritas, materia que debería de ser producto de al menos una guía para que contenga metas y acciones integrales sin que se corra el riesgo de desatender elementos vinculados con la prevención o atención de este tipo de emergencias.

Se reitera, como se ha hecho a lo largo de este proyecto que no se define lo que debe entenderse por “ecosistemas vegetales” vicio de seguridad jurídica, porque esta frase no puede quedar a la libre interpretación del operador jurídico de la norma.

CAPITULO IV.- Permisos de quema y uso del fuego en áreas privadas y estatales

Este Capítulo está integrado por los artículos del 11 al 13.

“ARTÍCULO 11º-Ecología del Fuego:

Se permite mediante quemas controladas o prescritas, el uso del fuego dentro de las Áreas Silvestres Protegidas, Patrimonio Natural del Estado o terrenos de propiedad privada; donde amerite realizarse la eliminación, transformación y reducción de la cantidad de combustible en la superficie o bien para controlar poblaciones de especies invasoras, plagas y/o enfermedades previo estudio y autorización del SINAC.”

“ARTÍCULO 12º-Permisos de Quema en terrenos de uso agropecuario:

Le corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería, dar asesoría técnica y extender los permisos de quema en terrenos privados de uso agropecuario, para ello por medio de un Reglamento se dará las pautas a seguir para las respectivas autorizaciones.”

“ARTÍCULO 13º-Permisos de Quema en terrenos forestales:

Le corresponde al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, dar asesoría técnica y extender los permisos de quema en terrenos privados de uso forestal, para ello por medio de un Reglamento se dará las pautas a seguir para las respectivas autorizaciones.”

Los tres artículos supra transcritos tienen en común la autorización para la realización de quemas en:

- **Áreas Silvestres Protegidas, Patrimonio Natural del Estado o terrenos de propiedad privada**
- **En terrenos privados de uso agropecuario**
- **En terrenos privados de uso forestal**

La legislación vigente ya prevé dentro del Ordenamiento correspondiente a la Administración Forestal, una serie de normas vinculadas con autorizaciones para el uso del fuego y las condiciones que deben cumplirse.

La doctrina en esta materia indica que “las quemas controladas y prescritas persiguen distintos objetivos concretos y medibles en función de los diversos escenarios, siendo los más comunes, la mejora de áreas agrícolas y ganaderas, la creación de discontinuidades y puntos estratégicos de oportunidad para la extinción, la recuperación de hábitats y mejora de la biodiversidad, y la protección de núcleos rurales y de masas arboladas, además de constituir una herramienta formativa de los servicios de extinción de gran valor. El desarrollo de estas recomendaciones técnicas a nivel nacional persigue el establecimiento de pautas comunes respetando la regulación y realidad propia de cada territorio”.¹⁰

10

https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/recomendaciontecnica_quemas_def_clif_270521_tcm30-535069.pdf

El artículo 6 de la Ley Forestal establece dentro de las “**Competencias de la Administración Forestal del Estado**, inciso **k) Prevenir y combatir plagas, enfermedades e incendios forestales en los terrenos del patrimonio natural del Estado. Colaborar en la prevención de plagas, enfermedades e incendios forestales en plantaciones y bosques privados**”.

La norma vigente es amplia y confiere esta competencia a la Administración Forestal, que conforme con la propia Ley Forestal es al MINAE mediante el sistema SINAC y la comisión CONIFOR, para colaborar en la prevención de incendios forestales propiedad del Estado (en sentido amplio), así como, en plantaciones y bosques privados.

El requerimiento de permisos también está regulado en el artículo 35 de la citada ley Forestal que indica en el párrafo tercero: “**(...) Nadie podrá realizar quemas en terrenos forestales ni aledaños a ellos, sin haber obtenido permiso de la Administración Forestal del Estado. (...) A quien realice una quema sin contar con el permiso respectivo, se le aplicará lo dispuesto en el Código Penal**”. Asimismo, este artículo ya establece que quién advierta la existencia o iniciación de un incendio forestal deberá dar cuenta del hecho a la autoridad de policía más cercana.

La materia relativa a permisos, está desarrollada mediante el Decreto Ejecutivo 25721 de 17 de noviembre de 1996 que reglamenta la Ley Forestal, al respecto el artículo 34 dispone:

“Artículo 34. —Para otorgar un permiso de quema, el funcionario competente de la Administración Forestal del Estado, deberá visitar de previo el lugar donde se pretende quemar, verificando en el acto la capacidad de uso del suelo y la existencia de los requisitos mínimos de prevención, que serán determinados por cada Área de Conservación. Si se han tomado las medidas indicadas, el funcionario otorgará en el mismo acto el permiso, señalando si fuera procedente, las medidas adicionales que deberán tomarse al momento de realizar la quema”. (El destacado no es del original).

Esta asesoría recomienda que a efectos de evitar la dispersión de estas regulaciones en distintos cuerpos normativos, en vez de derogar el inciso k) del artículo 6 de la Ley Forestal, se proceda a adicionarlo distinguiendo los tipos de permisos referentes a las quemas controladas y prescritas, que persiguen distintos objetivos concretos y medibles en función de los diversos ambientes; para lo cual deberán aplicarse criterios técnicos incorporándolos a la reforma al citado numeral de ley, con ello se genera más certeza al mantener en un mismo cuerpo normativa la materia de cita.

En cuanto a los permisos para quemas en terrenos privados destinados a uso agropecuario, ya se encuentra regulación en la legislación vigente bajo la competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y se desarrolla en el Decreto Ejecutivo N. 23850-MAG-SP, que recoge lo referente a las quemas controladas con fines agrícolas y pecuarios indicando:

“Artículo 2º.- Queda prohibido hacer quemas en terrenos agrícolas y pecuarios, sin contar con una autorización escrita otorgada por la Oficina respectiva del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y en contravención con las indicaciones especificadas en la misma”. El destacado no es del original

“Artículo 3º.- Para el otorgamiento del permiso, el funcionario competente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, deberá visitar de previo el lugar, donde se pretende realizar la quema, determinando su capacidad de uso y la existencia de los requisitos contemplados en los incisos a), b) y c) del artículo 6 de este Decreto. Si el terreno es capacidad de uso agrícola o pecuario y se han tomado las medidas dichas, la autoridad del Ministerio otorgará el permiso, indicado, si fuera procedente, las medidas adicionales que deberán tomarse al momento de realización de la quema, que pueden ser las contempladas en los incisos d), e), f) y g) del artículo 6 de este Decreto”. (El destacado no es del original)

Debido a que los artículos contenidos en este proyecto ya encuentran regulación concreta en la legislación especializada y vigente, se recomienda no dispersar el ordenamiento y mantenerlos en los cuerpos normativos legales que contienen esas disposiciones, de considerarse necesario actualizar o adicionar alguna norma, podrían las señoras y señores diputados plantearlo mediante reforma o adición a los numerales que corresponda. Debido a que se genera una dispersión en la regulación de las materias que pretende regular este capítulo, esta asesoría considera que se genera distorsión normativa y vacíos en las leyes vigentes o duplicidades que afectan negativamente el ordenamiento en materia de la Administración Forestal del Estado.

CAPITULO V.- De la prevención en el manejo integral del fuego

Este Capítulo está integrado únicamente por el artículo 14.

“ARTÍCULO 14º-Educación preventiva en manejo del fuego en ecosistemas vegetales:

El Ministerio de Educación Pública procurará incorporar en los planes de estudio de educación primaria y secundaria, los temas fundamentales relacionados con el manejo del fuego y prevención de incendios forestales, que al efecto y con sus respectivos contenidos defina en coordinación con el SINAC y el Cuerpo de Bomberos.

En este mismo sentido, las instituciones de Educación Superior, sean públicas o privadas, así como el Instituto Nacional de Aprendizaje, podrán incorporar el tema de manejo integral del fuego en los programas de estudio de cada una las carreras o especialidades técnicas relacionadas a los temas ambiental, agrícola, turísticas y agroindustriales.”

Se reitera que en el proyecto no se define “ecosistemas vegetales”, lo que es una omisión en toda la propuesta de ley que genera inseguridad jurídica, porque al no definirse quedaría a la interpretación del operador lo cual constituye un vicio contrario al principio de seguridad jurídica.

El numeral establece que el MEP procurará incorporar en los planes de educación en el manejo del fuego y la prevención de los incendios forestales, en todos los niveles de educación tanto pública como privada, aún a nivel universitario en las carreras o especialidades técnicas relacionadas a los temas ambiental, agrícola, turísticas y agroindustriales; así como en la educación que imparta el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Se indica que el contenido de esa enseñanza será elaborado en coordinación con el SINAC y el Cuerpo de Bomberos.

La norma contiene elementos que ya están regulados, se reitera que CONIFOR establece en su integración la participación de representantes de:

Artículo 3º. *La Comisión Nacional sobre Incendios Forestales (CONIFOR) estará integrada por un representante titular y un suplente, delegados por la máxima autoridad de cada una de las siguientes instituciones:*

a. Sistema Nacional de Áreas de Conservación, siendo el representante titular el Coordinador de dicha Comisión; al que se le reconocerá como Coordinador Nacional de la CONIFOR.

b. Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, quien desempeñará la Secretaría de la Comisión.

(...) (El destacado no es del original. Decreto N°26339 a la Ley Forestal)

En la misma línea el artículo 38 Ley de la Comisión Nacional de Emergencias, Ley N° 8228 dispone de manera expresa que:

"(...) Las universidades públicas y privadas, el Instituto Nacional de Aprendizaje y otras instituciones de educación podrán incluir, en sus actividades académicas, contenidos o prácticas que adiestren, capaciten y formen a los educandos y profesores en la prevención y atención de situaciones específicas de emergencia. El Cuerpo de Bomberos podrá colaborar en la elaboración del diseño curricular de los planes de estudio".

Si bien el objetivo del artículo 14 aquí analizado ya se encuentra regulado, lo que se lograría con esta norma es elevar a rango de ley y en una sola norma dicha regulación, que se encuentra en el citado Reglamento Decreto Ejecutivo N°26339 a la Ley Forestal y en el artículo 38 de la Ley de la Comisión Nacional de Emergencias.

CAPITULO VI.- De las obligaciones de los propietarios de inmuebles

Este capítulo está integrado por los **artículos 15 al 17**, sobre los cuales esta asesoría realiza las siguientes observaciones:

"ARTÍCULO 15º.-De la eliminación de vegetación y residuos:

Salvo que se cuente con el permiso de las autoridades respectivas, se prohíbe el uso del fuego para la eliminación de vegetación o residuos en terrenos públicos o privados."

La norma busca establecer una prohibición a los propietarios de inmuebles para no utilizar el fuego en la eliminación de vegetación o residuos en terrenos públicos o privados sin contar con el permiso brindado por las "autoridades respectivas". El artículo no indica de manera expresa quienes son las autoridades encargadas de dar este permiso a los propietarios de los inmuebles, sin embargo, según lo indicado en los artículos 12 y 13 se infiere que dichas autoridades son el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para el caso de inmuebles con vocación agropecuaria y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación para terrenos forestales.

No obstante, lo que aquí se pretende regular ya se encuentra previsto en el artículo 35 de la ley número 7575, Ley Forestal del 13 de febrero de 1996, al establecer en su tercer párrafo lo siguiente:

“Artículo 35 Prevención de incendios forestales

(...)

Nadie podrá realizar quemas en terrenos forestales ni aledaños a ellos, sin haber obtenido permiso de la Administración Forestal del Estado. Quien advierta la existencia o iniciación de un incendio forestal deberá dar cuenta del hecho a la autoridad de policía más cercana.

(...)”.

Asimismo, en cuanto al otorgamiento de permisos, el Decreto Ejecutivo número 35368 del 06 de mayo de 2009, Reglamento para Quemadas Agrícolas Controladas, ya define en su artículo 4, la competencia del MAG, para otorgar los permisos de quemadas controladas en terrenos agrícolas.¹¹

Como se aprecia tal prohibición del uso del fuego sin contar con el permiso respectivo ya está debidamente regulado en nuestro ordenamiento, por lo cual se recomienda valorar la pertinencia de este artículo, el cual viene a significar una duplicidad normativa en cuanto a la regulación y permisos para el uso controlado del fuego.

“ARTÍCULO 16º- De la implementación de mecanismos preventivos:

Corresponde a los propietarios de inmuebles, establecer las medidas de prevención y mitigación a través de técnicas amigables con el ambiente y la salud pública, entre ellas, chapeas, rondas cortafuego y líneas negras en el perímetro o dentro de la propiedad correspondiente durante la época seca. Igual obligación corresponde a los administradores y operadores de acueductos y propietarios a los administradores y operadores de acueductos y propietarios de terrenos de aprovechamiento de agua para consumo humano, respecto de la protección de nacientes o recarga acuífera.”

Este artículo describe las medidas preventivas que los propietarios de bienes inmuebles deben implementar para prevenir fuegos dentro de estos terrenos. Según el texto, estas medidas alcanzan además a los administradores y operadores de acueductos y terrenos de aprovechamiento de agua para consumo humano.

La implementación de mecanismos preventivos es una materia que ya se encuentra regulada en otros cuerpos normativos como la 8228, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, del 19 de marzo del año 2002,

¹¹ Artículo 4º-Permiso de quema. Para realizar quemadas controladas en terrenos agrícolas, es necesario contar con la autorización escrita otorgada por la dependencia local o regional que resulte competente del Ministerio de Agricultura y Ganadería-MAG.

que en su artículo trece establece un deber de prevención de incendios generalizado, en los siguientes términos:

“Artículo 13.-Obligación de prevenir. La prevención de los incendios y las situaciones específicas de emergencia es responsabilidad del Estado costarricense, sus instituciones y órganos, así como de todos los habitantes del territorio nacional.”

Por su parte la Ley Forestal, en el **artículo 6 inciso k)**¹² contempla como parte de las competencias de la Administración Forestal del Estado, la prevención de los incendios forestales en los terrenos del patrimonio natural del Estado, así como en plantaciones y bosques privados.

Mientras que en el Decreto Ejecutivo N° 35368 del 06 de mayo del año 2009, Reglamento para Quemadas Agrícolas Controladas, se definen las condiciones para realizar una quema controlada, de la siguiente forma:

“Artículo 13.-Condiciones para realizar una quema controlada. Para realizar una quema, a quien se le ha otorgado el permiso deberá cumplir las siguientes indicaciones:

- a) Delimitar mediante rondas cortafuegos, el área a quemar para evitar el paso del fuego hacia otros sitios.
 - b) Abrir y limpiar una ronda cortafuego en el perímetro del área que se pretende quemar, que mida la altura del material combustible que se quemará, la cual no podrá ser menor de 1 metro (un metro de ancho).
 - c) Disponer y ubicar en puntos estratégicos próximos y accesibles al área por quemar, agua, equipos y herramientas para mitigar la intensidad del fuego en caso de emergencia.
 - d) Realizar la quema por al menos dos personas mayores de edad. No se permitirá la presencia de menores de edad.
 - e) Realizar la quema contra viento y a favor de pendiente, después de las dieciséis horas (16:00) y antes de las siete horas (7:00). En casos de excepción técnicamente justificados, la administración podrá otorgar el permiso de quema a favor de viento y en horario diferente.
- Cuando la plantación se encuentre ubicada a menos de 200 metros (doscientos) de centros de salud, guarderías, escuelas o demás centros de enseñanza o albergues diurnos de asistencia social, la quema deberá iniciarse después de las diecinueve horas (19:00) y haber terminado antes de las cuatro horas (4:00).
- f) No ingresar al terreno en el tanto el fuego represente un riesgo. No retirarse del lugar hasta asegurarse que el fuego quede completamente apagado.
 - g) El responsable de la quema deberá notificar con al menos dos días de anticipación a los colindantes, el día y la hora en que se llevará a cabo la quema.
 - h) Realizar la quema solamente por los flancos del lote, con la finalidad de que las especies silvestres no queden atrapadas dentro por el fuego.”

Como se aprecia de las normas transcritas, se concluye que la implementación de mecanismos preventivos para el control del fuego ya se encuentra debidamente integrado a la legislación ambiental vigente, tanto en leyes como

¹²ARTICULO 6.- Competencias

(...)

k) Prevenir y combatir plagas, enfermedades e **incendios forestales** en los terrenos del patrimonio natural del Estado. Colaborar en la prevención de plagas, enfermedades e incendios forestales en plantaciones y bosques privados.

en reglamentos, por lo que crear nueva normativa en esta materia constituiría una duplicidad, pues tanto la regulación ambiental como la agropecuaria ya contemplan el deber de implementar mecanismos para prevenir los incendios y el fuego controlado, tanto en el patrimonio natural del Estado como en zonas de cultivos y agricultura.

“ARTÍCULO 17^o- Responsabilidad de los propietarios de inmuebles:

El incumplimiento de las anteriores obligaciones acarrea a los propietarios responsabilidad civil y penal respecto de los daños que eventualmente pueda causar su omisión.”

En el caso de este artículo, el cual hace referencia a la responsabilidad civil y penal que se acarrearía ante el incumplimiento de las obligaciones contempladas en este Capítulo VI. El artículo no define qué tipo de sanción penal se le impondría a quienes incumplan tales obligaciones, tal omisión volvería inaplicable la norma, pues un requisito en la construcción de normas penales es precisamente definir de manera expresa, el hecho que se constituye como delito, así como el tipo de pena que se impondría al sujeto que incurra en la conducta prohibitiva.

Aunado a lo anterior, en el caso de los incendios forestales provocados ya sea por dolo o por culpa, la Ley Forestal, en sus artículos 59 y 60 establece las penas que se impondrían ante este tipo de delitos:

“ARTICULO 59.- Incendio forestal con dolo

Se impondrá prisión de uno a tres años a quien, con dolo, cause un incendio forestal.

ARTICULO 60.- Incendio forestal con culpa

Se impondrá prisión de tres meses a dos años a quien, culposamente, cause un incendio forestal.”

Es necesario tener presente que, en materia sancionatoria, no se recomienda la dispersión normativa, por lo que en el caso de este artículo sería recomendable hacer la remisión respectiva a las normas que ya estipula la Ley Forestal.

Para el caso de la responsabilidad civil, evidentemente se está haciendo referencia a la figura de la responsabilidad civil extracontractual que se regula en el artículo 1045¹³ del Código Civil, por lo que no estaría de más, igualmente, hacer la remisión a esta norma que es de carácter general.

CAPITULO VII.- Del aviso, apoyo y atención de incendios forestales

El capítulo se integra por los **artículos del 18 al 26**, seguidamente se analizan **específicamente** los que así lo requieran:

¹³ ARTÍCULO 1045.- Todo aquel que por dolo, falta, negligencia o imprudencia, causa a otro un daño, está obligado a repararlo junto con los perjuicios.

“ARTÍCULO 19º- Del apoyo de instituciones públicas y gobiernos locales en la atención de incendios forestales:

Conforme los protocolos, procedimientos y declaratorias de alerta que emita la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, las instituciones públicas y los gobiernos locales se encuentran autorizados para coadyuvar con el mando del incidente, en la atención, mitigación y extinción de incendios, a través de la facilitación de recursos humanos, logísticos y económicos.”

El artículo pretende autorizar a las instituciones públicas y a las Municipalidades para coadyuvar con recursos humanos, logísticos y económicos en la atención de emergencias provocadas por incendios forestales, una vez declarada la alerta por parte de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

La norma en comentario, no hace más que replicar lo que precisamente ya regulan tanto la ley 7914, Ley Nacional de Emergencia, del 28 de setiembre de 1999, como la ley número 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, del 22 de noviembre del 2005, pues ambas ya establecen el deber de coordinación que debe existir entre las instituciones públicas con la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), para brindar una asistencia articulada en la atención de emergencias de cualquier tipo, ya sea por incendios forestales o por cualquier otro evento que implique una calamidad pública. Tal es el caso del artículo 27 de la ley 7914, que establece en su primer párrafo lo siguiente:

“ARTÍCULO 27.- Coordinación obligatoria interinstitucional y colaboración de particulares y entidades privadas

Todas las dependencias, las instituciones públicas y los gobiernos locales estarán obligados a coordinar con la Comisión, la cual tendrá el mando único sobre las actividades en las zonas afectadas por un desastre o calamidad pública en el momento de la emergencia. Las entidades privadas, particulares y organizaciones en general que presten, voluntariamente, colaboración al desarrollo de esas actividades, serán coordinadas por la Comisión (...).”

Por su parte la ley 8488, en su artículo 9, define el deber de coordinación que debe operar entre todas las instancias públicas para el manejo de las emergencias, en los siguientes términos:

“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.”

Como se aprecia, no es requerido autorizar a las instituciones públicas y gobiernos locales a colaborar en la atención de emergencias con la CNE, siendo que por ley dichas instancias ya están en la obligación de coordinar y articular de manera constante con la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, lo que incluye el aporte de recursos para la atención eficaz y oportuna de las diferentes emergencias que el país deba enfrentar, incluido los incendios forestales.

En razón de que el artículo bajo análisis reitera lo que ya otras leyes vigentes regulan ampliamente, no se considera necesario el contenido del artículo 19 del proyecto de ley aquí analizado.

ARTÍCULO 20º-Del respaldo a las labores de atención, mitigación y extinción de incendios:

Cualquier persona puede coadyuvar en la atención, mitigación y extinción de incendios facilitando al efecto mano de obra, maquinaria, equipo o herramientas, siempre que de previo coordine con el mando de incidente.

En el caso de este artículo, la Ley Forestal, número 7575, en su artículo 35, último párrafo ya establece la participación de particulares como parte de las brigadas contra incendios, al indicar expresamente:

“(...) Se faculta a la Administración Forestal del Estado para organizar brigadas contra incendios; para esto podrá exigir la colaboración de particulares y organismos de la Administración Pública (...)”

Mientras que, en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, del 22 de noviembre del 2005, igualmente se regula la colaboración de particulares en la atención de emergencias, bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, al establecer en su artículo 33 lo siguiente:

“Artículo 33.-Coordinación obligatoria interinstitucional y colaboración de particulares y entidades privadas. Bajo la declaratoria de emergencia, todas las dependencias, las instituciones públicas y los gobiernos locales estarán obligados a coordinar con la Comisión, la cual tendrá el mando único sobre las actividades, en las áreas afectadas por un desastre o calamidad pública en el momento de la emergencia. Las entidades privadas, particulares y las organizaciones, en general, que voluntariamente colaboren al desarrollo de esas actividades, serán coordinadas por la Comisión (...)”

Nuevamente el artículo en comentario parece duplicar normativa que ya se contempla en la legislación encargada de la atención de estas emergencias, por lo cual resultaría en una duplicidad innecesaria para el ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 21º- Del derecho de ingreso y uso de propiedades para la atención de incendios:

A solicitud del mando de incidente, los dueños o representantes de finca, predio, propiedad o terreno, deben permitir el ingreso al personal, maquinaria, equipo y herramientas necesarios para atender un incendio, caso contrario, la Fuerza

Pública realizará las acciones que de inmediato permitan el acceso a la propiedad correspondiente. En ese sentido, los dueños o sus representantes, deberán a solicitud del mando de incidente, facilitar el uso de la infraestructura correspondiente, así mismo el acceso y utilización de piscinas, lagunas, lagos y depósitos de agua que existan en su propiedad.

Los funcionarios de las instituciones responsables a cargo del mando de los incendios, en el desempeño de sus funciones están facultados para ingresar, transitar y practicar inspecciones dentro del predio, propiedad o terreno de carácter privado, junto con maquinaria, equipo y herramientas necesarias para atender el incidente, o labores que se requieran; caso contrario, la Fuerza Pública realizará las acciones que de inmediato permitan el acceso a la propiedad correspondiente. En ese sentido, los referidos dueños o sus representantes, deberán facilitar el uso de la infraestructura correspondiente, así mismo el acceso y utilización de piscinas, lagunas, lagos y depósitos de agua que existan en su propiedad.

El artículo busca autorizar el ingreso de los funcionarios de las instituciones encargadas de atender los incendios a los inmuebles donde ha tenido lugar el incidente, tanto para brindar la atención respectiva como para realizar las inspecciones y demás labores que sean requeridas, y en caso de negativa de los propietarios o representantes, la Fuerza Pública realizará las acciones que permitan el ingreso de estos funcionarios.

En el caso del Cuerpo de Bomberos encargados directos en la atención de emergencias provocadas por fuego, su ley 8228 ya contempla en el artículo 17 esta autorización al indicar que “... el Cuerpo de Bomberos podrá realizar las inspecciones necesarias en el sitio de interés. Para el procedimiento de verificación, el personal capacitado en la materia pasará a ser autoridad pública. Si el propietario o encargado del inmueble no permite el ingreso de los inspectores del Cuerpo de Bomberos u obstaculiza la ejecución del procedimiento, la autoridad judicial competente será la encargada de autorizar el ingreso de los inspectores, una vez que se justifiquen las razones o presunciones para ejecutar el procedimiento de verificación.

En una situación específica de emergencia, el personal del Cuerpo de Bomberos, debidamente identificado, sin realizar trámite especial y sin restricción de horario, queda facultado para ingresar a las áreas de las instalaciones, obras, infraestructuras e inmuebles afectados por la emergencia, con el fin de ejecutar las labores necesarias de socorro y salvamento.”

Igualmente, el Decreto Ejecutivo Número 37615 del 04 de marzo del 2013, Reglamento a la Ley de Bomberos¹⁴ faculta el ingreso de estos funcionarios a las áreas afectadas por emergencias.

¹⁴ Artículo 61.-Ingreso a las áreas afectadas por emergencias. En una situación específica de emergencia, o que exista presunción de la misma, el personal del Cuerpo de Bomberos, sin realizar trámite especial y sin restricción de horario, podrá ingresar a las áreas de las instalaciones, obras, infraestructuras e inmuebles afectados por la emergencia y propiedades próximas con el fin de ejecutar las labores necesarias de socorro, salvamento e investigación.

En caso de existir renuencia de los propietarios o inquilinos el Cuerpo de Bomberos deberá coordinar con los miembros de la Fuerza Pública el ingreso y las labores necesarias de socorro, salvamento e investigación.

Aunado a lo anterior, y dada la relevancia que tienen los personeros del Benemérito Cuerpo de Bomberos en la atención de emergencias, se remite al análisis realizado en el artículo tres, sobre la figura y el régimen de los bomberos conforme a la normativa vigente.

ARTÍCULO 22º-Sistema de Comando de Incidentes:

Las emergencias se atenderán bajo un esquema de organización integrado y coordinado conocido como Sistema de Comando de Incidentes.

Para el caso de este artículo, no se especifica que instituciones o funcionarios integrarían este Sistema de Comando de Incidentes, por lo que sería oportuno que se defina como tal desde el artículo cuatro que contempla una serie de términos utilizados a lo largo del articulado, a efectos de brindarle coherencia y seguridad jurídica a este artículo como tal.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que, en la ley Forestal, el artículo 35, último párrafo, ya anteriormente citado, se faculta a la Administración Forestal del Estado para organizar brigadas contra incendios.

Mientras que en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, se regula un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, *entendido como la articulación integral, organizada, coordinada y armónica de los órganos, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos de todas las instituciones del Estado, procurando la participación de todo el sector privado y la sociedad civil organizada*¹⁵, tanto en la prevención como en la atención de distintas emergencias.

En la citada ley, también se desarrollan otras figuras encargadas de gestionar la atención de las emergencias tales como los Comités Sectoriales de Gestión del Riesgo o los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia, por lo cual valdría analizar si es requerido establecer un nuevo grupo organizado para atender emergencias ocasionadas por fuego que ya son cubiertas por estos Comités que actualmente se regulan en la legislación vigente.

ARTÍCULO 23- Abastecimiento de agua:

El Cuerpo de Bomberos y el SINAC se abastecerán, sin costo alguno, de los acueductos y las fuentes de agua, públicos o privados disponibles, para la atención de incendios y otras actividades propias de sus funciones.

La autorización que plantea este artículo en cuanto al abastecimiento sin costo, de acueductos y fuentes de agua públicas o privadas para atender emergencias por incendios, ya se encuentra debidamente regulado en la Ley de Aguas número 276 del 27 de agosto de 1942, en el artículo 29, el cual cita lo siguiente:

Posteriormente, se harán constar estos hechos en un acta que será levantada al efecto, por parte de estos mismos funcionarios de bomberos.

¹⁵ Artículo 6, ley 8488 del 22 de noviembre del 2005, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo

“Artículo 29.- En casos urgentes de incendio, inundación u otra calamidad pública, la autoridad podrá disponer instantáneamente y sin tramitación ni indemnización previa, pero con sujeción a ordenanzas y reglamentos, si los hubiere, de las aguas necesarias para contener o evitar el daño. Si las aguas fuesen públicas, no habrá lugar a indemnización; mas, si tuviesen aplicación industrial o agrícola, o fuesen de dominio particular, y con su distracción se hubiese ocasionado perjuicio apreciable, será éste indemnizado. El reclamo por daños y perjuicios deberá formularse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se produjeron y lo resolverá, por los trámites de los incidentes, el Juez Civil de Hacienda. La decisión que sobre el particular dicte la Sala Civil, conociendo en grado, tendrá el carácter de cosa juzgada.” (El destacado no es del original).

Mientras que en la ley 8228 del Benemérito Cuerpo de Bomberos, se indica en el artículo 24 que *“El Cuerpo de Bomberos podrá abastecerse, sin costo alguno, de los acueductos y las fuentes de agua, públicos o privados, para la atención de emergencias y otras actividades propias de sus funciones”*.

Por lo cual, el artículo en comentario está reproduciendo normativa que se encuentra expresamente regulada en dos distintas leyes, introducir nuevamente un artículo en el mismo sentido únicamente vendría a reiterar facultades que de todas formas ya tienen mucho tiempo de tener vigencia.

“ARTÍCULO 24- Metodología de atención de fuegos en ecosistemas vegetales.

Toda la emergencia por fuego se atenderá conforme dispone el Sistema de Comando de Incidentes según lo definido en la presente ley”.

Tal como se indicó en el análisis del artículo 22, no se determina a lo largo de la iniciativa quienes conforman el Comando de Incidentes ni cuáles serían sus competencias. Aunado a lo anterior, en el Capítulo III sobre la Organización Nacional para el Manejo de Fuego en Ecosistemas Vegetales, el artículo 9 establece la conformación de la Comisión Nacional sobre Incendios Forestales, la cual pareciera ser la facultada para encargarse del manejo de las emergencias ocasionadas por fuego en estos ecosistemas, por lo cual resulta incierto cuál de los órganos que se están conformando sería el encargado de abordar las emergencias por fuego en estos ecosistemas, los cuales, se reitera, tampoco se definen en ningún apartado de la propuesta de ley.

Esta incerteza en la norma bajo comentario genera inconvenientes de legalidad, inseguridad jurídica, y distorsión normativa.

“ARTÍCULO 25- Investigación de causas:

Corresponde al SINAC y al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, según la competencia que le corresponde y de acuerdo a su disponibilidad material, investigar las causas de incendios”.

Las competencias que este artículo pretende otorgar al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, ya se encuentran otorgadas en las leyes que regulan ambas entidades, en

el caso del SINAC, el artículo 22 de la ley número 7788, Ley de Biodiversidad, del 30 de abril de 1998, indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 22.- Sistema Nacional de Áreas de Conservación Créase el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, en adelante denominado Sistema, que tendrá personería jurídica propia; será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, **que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas** y el Ministerio del Ambiente y Energía, **con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica.** Conforme a lo anterior, la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del Sistema, sin perjuicio de los objetivos para los que fueron establecidos (...).”

Precisamente dentro de la sostenibilidad de los recursos naturales, así como de la ejecución de políticas se desprende la competencia que posee el SINAC para abordar lo relacionado a los incendios forestales, aunado a las funciones que realiza la Administración Forestal del estado encargada de la prevención de estas emergencias, tal como lo demanda el ya supra citado artículo 35 de la Ley Forestal.

En el caso del Cuerpo de Bomberos, **el inciso b) del artículo 5 de la ley 8228**, indica que una de las funciones de esta institución es *“la prevención, atención, mitigación, el control, la investigación y evaluación de los incendios.”*

De manera tal, que las competencias encomendadas mediante la norma bajo análisis ya se encuentran asignadas a ambas instituciones, en este sentido el contenido del artículo bajo comentario constituiría una duplicidad normativa.

“ARTÍCULO 26°- Valoración del daño ambiental:

Corresponde al SINAC la valoración del daño ambiental que generen los incendios forestales”.

En cuanto a esta valoración respecto al daño ambiental generado por incendios forestales, la ley 7788, Ley de Biodiversidad, especifica en su artículo 54¹⁶, que el Estado tomará las medidas necesarias para restaurarlo, recuperarlo y rehabilitarlo, y que en el caso de áreas protegidas de propiedad estatal, esta decisión deberá provenir del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Por lo que la citada valoración se incluye dentro de las medidas requeridas para esta recuperación.

¹⁶ Daño ambiental Cuando exista daño ambiental en un ecosistema, el Estado podrá tomar medidas para restaurarlo, recuperarlo y rehabilitarlo. Para ello, podrá suscribir todo tipo de contratos con instituciones de educación superior, privadas o públicas, empresas e instituciones científicas, nacionales o internacionales, con el fin de restaurar los elementos de la biodiversidad dañados. En áreas protegidas de propiedad estatal, esta decisión deberá provenir del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía. Para la restauración en terrenos privados se procederá según los artículos 51, 52 y 56 de esta ley.

De lo indicado, se logra determinar que la competencia que el artículo en análisis pretende ordenar al SINAC, ya está otorgada a través de la Ley de Biodiversidad, número 7788 del 30 de abril de 1998, por lo cual el artículo en comentario vendría a constituir una reiteración y duplicidad normativa.

CAPITULO VIII.- Brigadas Forestales

El capítulo se denomina se integra por los **artículos del 27 al 30**:

“ARTÍCULO 27°- Brigadas Forestales:

Le corresponde al SINAC y al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica crear, organizar y capacitar brigadas de bomberos forestales, para cumplir con las competencias que a cada uno corresponde según la presente ley. En ese sentido, también será obligación del SINAC, la capacitación de brigadas forestales que voluntariamente sean creadas en otras instituciones públicas, empresas privadas u organizaciones no gubernamentales.”

Respecto a la creación, organización y capacitación de brigadas de bomberos forestales por parte del SINAC y del Cuerpo de Bomberos, es importante indicar que la ley 8228, establece que esta es una competencia exclusiva del Cuerpo de Bomberos:

“Artículo 22.-Brigadas contra incendio. El Cuerpo de Bomberos es el órgano, con carácter exclusivo, facultado para autorizar el funcionamiento de brigadas contra incendio. Estas deberán acatar los decretos ejecutivos y los lineamientos públicos emitidos al efecto, así como la normalización técnica y los protocolos del Cuerpo de Bomberos. En las situaciones específicas de emergencia que atiendan o en las que colaboren, deberán actuar, irrestrictamente, bajo el mando del Cuerpo de Bomberos.”

En cuanto a la obligación del SINAC de capacitar brigadas forestales que sean creadas voluntariamente por otras instituciones públicas, una vez más se remite al Artículo 35 de la Ley Forestal, que en su último párrafo indica que se **“faculta a la Administración Forestal del Estado para organizar brigadas contra incendios; para esto podrá exigir la colaboración de particulares y organismos de la Administración Pública”**. Con lo cual la competencia que se pretende brindar mediante este artículo a ambas instituciones ya se encuentra cubierta con las normas trascritas y vigentes a la fecha.

“ARTÍCULO 28°- Equipamiento del Brigadista Forestal:

Al brigadista forestal se le equipará con los implementos de protección personal, equipo y herramientas idóneos para el efectivo ejercicio de su labor en forma segura; para ello, las instituciones públicas, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales que conformen alguna brigada de esta naturaleza, se obligan a proveer a sus bomberos el equipos y herramientas supra mencionados. Para el caso de brigadistas forestales voluntarios no adscritos a alguna brigada de las anteriormente señaladas, corresponde al SINAC equiparlos conforme corresponda.”

Las brigadas contra incendios deben estar debidamente autorizadas por el Cuerpo de Bomberos, de conformidad con el artículo 22 de la ley 8228, supra citado, por lo tanto, un brigadista forestal debe pertenecer a una agrupación conformada al efecto y estar debidamente acreditada, por consiguiente, lo referido en el último párrafo del artículo en comentario no pareciera resultar oportuno, pues el artículo asigna al SINAC la obligación de equipar brigadistas que incluso no estén debidamente autorizados como tal, aunado al hecho de que no se le asignan los recursos con los cuales el SINAC podría adquirir los implementos necesarios para tal equipamiento, en ese sentido, se recomienda revisar la redacción del presente artículo en el tanto tal función podría acarrear responsabilidades para el Sistema Nacional de Áreas de Conservación respecto de los daños que puedan sufrir personas que no están acreditadas como brigadistas.

“ARTÍCULO 29º- De la certificación de brigadistas forestales:

Corresponderá al Cuerpo de Bomberos, certificar brigadistas forestales. Será responsabilidad de cada brigada velar porque sus integrantes sean certificados en la atención de este tipo de emergencias.”

Este artículo no es más que una reiteración del ya antes citado artículo 22 de la ley 8228, que otorga la competencia general y exclusiva al Benemérito Cuerpo de Bomberos para autorizar el funcionamiento de brigadas contra incendios. En ese sentido constituiría una duplicidad normativa innecesaria.

“ARTÍCULO 30-Día del Brigadista Forestal:

Se declara el 04 de mayo como el Día del brigadista forestal.”

En el caso de este artículo, este tipo de declaratorias encuentran sustento en las amplias potestades para legislar con que cuentan las señoras diputadas y señores diputados, de conformidad con lo establecido en los artículos 105¹⁷, 121 inciso 1)¹⁸, en relación con el artículo 119¹⁹, todos de la Constitución Política; por lo que en el caso de esta iniciativa que declararían el *04 de mayo como el día del brigadista forestal*, su aprobación obedecerá estrictamente criterios de conveniencia y oportunidad que estimen los legisladores.

CAPITULO IX.- Del Fondo para el Manejo Integral del Fuego

¹⁷ Artículo 105.-La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

[...]

¹⁸ ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones;

[...]

¹⁹ ARTÍCULO 119.- Las resoluciones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de votos presentes, excepto en los casos en que esta Constitución exija una votación mayor.

Este capítulo lo integran los **artículos del 31 al 36**, sobre los cuales se realizan las siguientes observaciones:

“ARTÍCULO 31º- Creación y objetivo:

Créase el Fondo para el Manejo Integral del Fuego, en adelante “Fondo”, el cual será destinado exclusivamente para financiar las actividades del SINAC y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, para cumplir el objetivo general de la presente ley en concordancia a la competencia a cada uno de ellos asignada.

Sin perjuicio de otras actividades que en el transcurso del tiempo surjan para cumplir el cometido de la presente norma, el Fondo será destinado exclusivamente al financiamiento de las funciones a cargo del SINAC y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica dispuestos en la presente ley y la Ley 8228.”

El artículo busca crear un sistema de financiamiento para sufragar la labor conjunta que realizarían el SINAC y el Cuerpo de Bomberos en el manejo integral del fuego, no obstante, la norma no puntualiza ni delimita cuáles serán las **“actividades”** que se financiarían mediante dicho fondo, pareciera ser que el artículo lo utiliza como un sinónimo de “funciones”, pero sin definir con claridad cuáles serían éstas dentro del marco de las competencias que cada ente ejecutaría.

Tal como está redactada la norma, resulta imprecisa, respecto a cuál será el destino de los recursos que alimentarán el fondo que se pretende crear, tal incerteza violenta el principio de seguridad jurídica, pues no se define expresamente que “actividades” o funciones se financiarán con estos recursos.

“ARTÍCULO 32º- Componentes económicos del Fondo para el Manejo Integral del Fuego:

El Fondo se constituirá con:

a) El 0.5 % de los montos que se recauden por concepto de tarifas de ingreso a las áreas silvestres protegidas.

b) El 0.5 % del presupuesto del FONAFIFO.

c) Las donaciones que al Fondo direccionen los órganos e instituciones públicas, municipalidades, la empresa privada, organizaciones no gubernamentales y empresas, instituciones u organizaciones internacionales.

d) La recaudación por concepto de multas que la presente ley establece, una vez cubiertos los gastos administrativos que requiera su cobro.

e) Los intereses y réditos que genere el propio Fondo.

f) El 30% por concepto de lo recolectado por el MINAE del canon del agua consumida o utilizada como materia prima o envasada. Los dineros recaudados por este concepto por el Ministerio de Hacienda, deberán girarse al Fondo para el manejo integral del fuego a más tardar dentro, lo anterior sin deducir ninguna suma por concepto de gastos de recaudación o administración.”

La norma define los componentes económicos que van a constituir el “Fondo para el Manejo del Fuego”, **en el caso del inciso a)** que hace referencia a un 0.5% de las tarifas de ingreso a áreas silvestres, el artículo 35 de la Ley de Biodiversidad establece que los fondos provenientes de las tarifas de ingresos a las Áreas Protegidas forman parte del financiamiento del Sistema Nacional de Áreas de Conservación:

“Artículo 35.- Financiamiento El Sistema Nacional de Áreas de Conservación deberá diseñar mecanismos de financiamiento que le permitan ejercer sus mandatos con agilidad y eficiencia. Dichos mecanismos incluirán transferencias de los presupuestos de la República, o de cualquier persona física o jurídica, **así como los fondos propios que generen las áreas protegidas, incluyendo las tarifas de ingreso**, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley, el pago por las actividades realizadas dentro de las áreas protegidas y las donaciones.” (El destacado es propio).

Debe tomarse en cuenta que el SINAC ya cuenta con un diseño establecido en cuanto a la administración y el destino de estos recursos, que son utilizados para el cumplimiento de sus propias funciones otorgadas mediante la ley 7788. Aunado a lo anterior, se estaría restando este porcentaje de los ingresos que forman parte del financiamiento del SINAC para alimentar un Fondo del cual el mismo SINAC sería el beneficiario, lo cual resulta contradictorio.

Mientras que, en el caso del otro beneficiario del Fondo, que sería el Benemérito Cuerpo de Bomberos, debe considerarse que esta entidad está adscrita a una institución autónoma -Instituto Nacional de Seguros-, por lo que ya cuenta con sus propias fuentes de financiamiento para ejecutar sus funciones.

En lo que respecta al **inciso b)**, que plantea destinar al Fondo un 0.5% del presupuesto de FONAFIFO, tal como ya se indicó en el análisis del artículo 8, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), forma parte de la estructura organizativa de la Administración Forestal del Estado y tiene a cargo el proceso técnico-administrativo para el pago y cobro de los servicios ambientales, incluyendo el manual de procedimientos, selección de beneficiarios, evaluación de documentos y formalización de contratos conforme la normativa vigente; por lo que resulta necesario analizar si restar este porcentaje del presupuesto del FONAFIFO podrían ir en detrimento de las funciones que ejecuta este ente.

En lo que respecta al **inciso f)**, que contempla destinar al Fondo, un 30% del canon que percibe el Ministerio de Ambiente y Energía por el aprovechamiento de las aguas, el Decreto Ejecutivo N° 32868, Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas, del 24 de agosto del 2005, establece que al MINAE le corresponderá velar por el buen uso de los recursos obtenidos por este impuesto, asegurando el efectivo cumplimiento del destino de estos ingresos, los cuales se desglosan de la siguiente forma:

“Artículo 13.-El 50% de los ingresos totales serán destinados a facilitar una gestión integral de aguas a nivel nacional realizada por la Dirección de Aguas. Se podrán financiar los siguientes rubros:

- a. Gestión de control y seguimiento, referido a las labores administrativas y de campo para la verificación y monitoreo a fin de garantizar el cumplimiento de los términos del aprovechamiento de agua conforme lo dispuesto por la administración, lo que implica acciones y actividades en todo el territorio nacional.
- b. Gestión de desarrollo, referido a la evolución científica y operativa con la constante implementación de acciones que permita a la administración ejercer en todo el territorio nacional y en forma eficiente la gestión del recurso hídrico, para conseguir el uso sostenible del recurso.
- c. Incorporación en la gestión del agua, del equipo tecnológico idóneo y actualizado.
- d. Mantener acción constante de investigación para desarrollar el conocimiento científico sobre el régimen del recurso hídrico y su gestión.
- e. Monitoreo meteorológico e hidrológico en todo el territorio nacional, para garantizar la sostenibilidad en la generación de los datos meteorológicos e hidrológicos básicos para conocer la oferta regional y su comportamiento en el tiempo, por medio de la inversión, operación y mantenimiento de estaciones hidrológicas y meteorológicas del Instituto Meteorológico Nacional y otras instituciones de Estado, en estas últimas conforme lo establecido en el artículo 16 del presente decreto.
- f. Dotar de recursos humanos, tecnológicos y logísticos para garantizar la gestión hídrica en todo el territorio nacional.
- g. Desarrollo de infraestructura de aprovechamiento y protección para el manejo eficiente de la oferta y demanda del recurso hídrico, que propongan las instituciones del Estado, entes privados, organismos de cuenca conformados legalmente, siempre de conformidad con los planes y programas nacionales de gestión del recurso hídrico.
- h. Promover y financiar proyectos y acciones destinadas a la conservación, restauración, protección y uso sostenible de las cuencas hidrográficas y de los recursos hídricos que propongan las instituciones del Estado, entes privados, organismos de cuenca conformados legalmente, de conformidad con los planes y programas nacionales de gestión del recurso hídrico.

Artículo 14.-El restante 50% de los ingresos totales por concepto del canon, deberán invertirse en la cuenca que los genera a través del servicio de protección del recurso hídrico, en conservación, mantenimiento y recuperación de ecosistemas, tanto en áreas privadas como en las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, tales como los Parques Nacionales y Reservas Biológicas. En ambos casos, se aplicarán en zonas de importancia para sostenibilidad del régimen hídrico y consecuente con la oferta de agua en cada una de las microcuencas o cuencas, a fin de garantizar su aprovechamiento multiuso.

Para el cumplimiento de lo anterior, se destinará del monto anterior, el 50% al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) dineros que se ejecutarán mediante transferencia presupuestaria para financiar las siguientes acciones:

Promover y financiar proyectos y acciones destinadas a la conservación, restauración, protección y uso sostenible de los recursos hídricos en las cuencas hidrográficas, Parques Nacionales y Reservas Biológicas de conformidad con los planes y programas nacionales de gestión del recurso hídrico.

Operación y mantenimiento de las Áreas Silvestres Protegidas, en razón del servicio ambiental protección del recurso hídrico.

Pago de tierras privadas en áreas silvestres protegidas estatales tales como los Parques Nacionales y Reservas Biológicas, en razón de consolidar el servicio ambiental de protección del recurso hídrico que prestan.

El restante de este componente, se deberá trasladar mediante transferencia presupuestaria al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) para financiar el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) a terrenos privados dentro de la cuenca donde se genere el servicio ambiental de protección del agua y se ubiquen en zonas de importancia para la sostenibilidad comprobada del régimen hídrico,

de acuerdo con los criterios que se definan en los Planes y Programas Nacionales en esta materia.

De esta última partida se podrá transferir recursos económicos a las Municipalidades para que financien programas propuestos dirigidos a la consolidación de compra de tierras con fines de protección de áreas de recarga acuífera y protección de nacimientos de importancia cantonal.”

Como se logra apreciar, los recursos del canon por el aprovechamiento de aguas ya tienen destinos específicos que, si bien no provienen de una ley, están destinados a un fin esencial como es la gestión integral del recurso hídrico, función encomendada a la Dirección de Aguas, y que conlleva a su vez la protección de las cuencas que precisamente generan este recurso.

Asimismo, nótese que en el citado artículo 14 del Decreto supra transcrito se contempla una transferencia de este canon al SINAC, por lo que una vez más se estarían destinando recursos que ya actualmente recibe el SINAC a un nuevo Fondo del cual el mismo SINAC sería beneficiario.

La finalidad que persigue el artículo bajo análisis no resulta viable, pues lo que estaría generando sería una dispersión de los recursos que ya están destinados para el cumplimiento de funciones ya comprendidas en la normativa ambiental vigente, y encomendadas al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, así como a las diferentes instancias que conforman la Administración Forestal del Estado, mientras que en el caso del Benemérito Cuerpo de Bomberos, el mismo ya cuenta con fuente de recursos para el cumplimiento de sus funciones, dentro de las cuales está la atención de las emergencias ocasionadas por incendios sean forestales o de otro tipo. Crear un Fondo para el Manejo Integral del Fuego, no es más que una duplicidad de funciones para ambas instituciones y una dispersión de los recursos que ya están debidamente estructurados para la atención de estas y otras emergencias.

“ARTÍCULO 33°- Se autoriza a las instituciones estatales para que se otorguen donaciones a favor del SINAC y el Cuerpo de Bomberos.”

La autorización que contempla el artículo en comentario es de naturaleza facultativa, su fin es la remoción de eventuales obstáculos legales que puedan imposibilitar a los entes públicos a disponer libremente de sus bienes, sin embargo, no debe ser entendida como una disposición de acatamiento obligatorio o vinculante para dichas instituciones.

Aunado a lo anterior, tanto en la Ley de Biodiversidad, artículo 35²⁰, como en la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos, artículo 40²¹, ya se contempla como

²⁰ ARTÍCULO 35.- Financiamiento El Sistema Nacional de Áreas de Conservación deberá diseñar mecanismos de financiamiento que le permitan ejercer sus mandatos con agilidad y eficiencia. Dichos mecanismos incluirán transferencias de los presupuestos de la República, o de cualquier persona física o jurídica, así como los fondos propios que generen las áreas protegidas, incluyendo las tarifas de ingreso, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley, el pago por las actividades realizadas dentro de las áreas protegidas **y las donaciones.**

²¹ Artículo 40.- Financiamiento del Cuerpo de Bomberos

parte del financiamiento del SINAC y del Cuerpo de Bomberos, respectivamente, las donaciones que estos entes reciban.

En cuanto a la forma, el artículo carece de epígrafe, siendo que los anteriores 32 artículo sí lo contienen, se le debería agregar a efectos de armonizarlo con el resto del articulado.

“ARTÍCULO 34°- El Cuerpo de Bomberos y el SINAC podrán constituir fideicomisos para la administración de recursos del Fondo. En este caso, los recursos del Fondo deberán de invertirse en las mejores condiciones de bajo riesgo y alta liquidez; los recursos y su administración serán objeto de control por parte de la Contraloría General de la República.”

El artículo faculta tanto al SINAC como al Benemérito Cuerpo de Bomberos a constituir fideicomisos para administrar los recursos del Fondo para el Manejo Integral del Fuego. Esta norma resulta confusa en el tanto se infiere que cada institución podrá constituir esta figura de administración individualmente y por su propia cuenta con recursos de un único Fondo. Además, no se determina en que se invertirán los recursos administrados bajo la figura del fideicomiso, lo que genera incerteza e inseguridad jurídica.

Actualmente cada una de estas instituciones está facultada para administrar sus propios recursos mediante fideicomisos²², por lo que no resulta del todo claro si los ingresos de este Fondo se destinarán de forma individual al presupuesto del SINAC y el Cuerpo de Bomberos o si por contrario deberá ser administrado conjuntamente.

En cuanto a la forma, al igual que el anterior, este artículo también carece de epígrafe.

“ARTÍCULO 35°-Sobre la distribución del Fondo para el Manejo Integral del Fuego: Lo recaudado por este concepto se repartirá por iguales partes entre el SINAC y el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.”

(...)

f) Las **donaciones de entes nacionales** o internacionales.

g)

(...)

Se autoriza a las instituciones estatales, entre ellas, las entidades descentralizadas, empresas públicas del Estado y municipalidades para que otorguen donaciones a favor del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

²² Ley de Biodiversidad: ARTÍCULO 36.- Instrumentos financieros Para los efectos del artículo anterior, se autoriza al Sistema para administrar los fondos que ingresen al Sistema por cualquier concepto, por medio de fideicomisos u otros instrumentos, ya sean estos para todo el sistema, o específicos para cada Área de Conservación. (...)

Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica: Artículo 40.- Financiamiento del Cuerpo de Bomberos

(...)

El Cuerpo de Bomberos de Costa Rica podrá constituir fideicomisos para la administración de recursos del Fondo de Bomberos. En este caso, los recursos del Fondo deberán invertirse en las mejores condiciones de bajo riesgo y alta liquidez; los recursos y su administración serán objeto de control por parte de la Contraloría General de la República.

Este artículo define la distribución de los recursos del Fondo para el Manejo Integral del Fuego, no obstante, resulta igualmente incierto cual será el destino que cada una de las instituciones dará a estos ingresos, tal omisión resulta contraria al principio de seguridad jurídica. Es requerido que las normas referidas a fondos públicos sean claras y precisas respecto al destino que estos recursos tendrán, la manera en que los mismo serán administrados y debidamente ejecutados, aspectos que resultan omisos en la norma bajo comentario.

Al igual que las anteriores normas 33 y 34, este artículo también carece de epígrafe.

“ARTÍCULO 36- Las compras del Cuerpo de Bomberos y del SINAC que se realicen de conformidad con sus funciones, tendrán exención tributaria, arancelaria y de sobre tasas para las adquisiciones de las unidades extintoras de incendio, las aeronaves, las embarcaciones marítimas, los vehículos que se convertirán en unidades extintoras de incendio; los vehículos de apoyo, las plantas eléctricas portátiles las bombas portátiles; los equipos y artículos para extinción de incendios, para rescate de personal que atiende los incendios, los equipos de comunicación y equipos electrónicos para atención de los incendios; los repuestos, las llantas y los artículos para mantenimiento de las unidades extintoras, los vehículos y los equipos para extinción de incendios, para rescate; los equipos de protección personal para extinción de incendios y de rescate, los agentes como el espumógeno para extinción de incendios; los medicamentos, combustibles y lubricantes; los artículos y bienes de similar naturaleza necesarios para el cumplimiento de sus fines. Además de las exenciones anteriormente señaladas el Cuerpo de Bomberos y el SINAC, estarán exentos del costo de los gastos que implique la inscripción de los bienes muebles e inmuebles que adquieran para cumplir la presente ley y la Ley N° 8228 Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.”

El artículo pretende otorgar beneficios tributarios en la compra de bienes para el cumplimiento de las funciones del Cuerpo de Bomberos y el SINAC, tales beneficios consistirían en conceder exenciones tributarias, arancelarias y sobre tasas en la adquisición de bienes muebles como unidades extintoras de incendios, plantas eléctricas portátiles, equipos y artículos para extinguir el fuego, equipos de comunicación entre otros que describe la norma. Además, otorga la exención en el costo de los gastos de inscripción de bienes muebles e inmuebles a nombre de ambas entidades.

Respecto a la concesión de exenciones fiscales, es necesario indicar que los alcances del artículo 62 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, que establece las condiciones y requisitos para establecer incentivos y/o exenciones fiscales:

“Artículo 62.-Condiciones y requisitos exigidos

La ley que contemple exenciones debe especificar las condiciones y los requisitos fijados para otorgarlas, los beneficiarios, las mercancías, los tributos que comprende, si es total o parcial, el plazo de su duración y si al final o en el transcurso de dicho período se pueden liberar las mercancías o si deben liquidar los impuestos, o bien, si se puede autorizar el traspaso a terceros y bajo qué condiciones.

Serán nulos los contratos, las resoluciones o los acuerdos emitidos por las instituciones públicas a favor de las personas físicas o jurídicas, que les concedan beneficios fiscales o exenciones tributarias sin especificar que estas quedan sujetas a lo dispuesto en el artículo 64 de la presente ley.

En todos los casos, las personas físicas o jurídicas que soliciten exenciones deberán estar al día con todas las obligaciones tributarias administradas por el Ministerio de Hacienda y deberán estar al día con las obligaciones ante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), de conformidad con lo establecido en el artículo 74 de la Ley N.º17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, de 22 de octubre de 1943, como condición para su otorgamiento.

El incumplimiento, determinado dentro de un debido proceso seguido al efecto, de cualquier obligación tributaria administrada por el Ministerio de Hacienda o de cualquier obligación con la Caja Costarricense de Seguro Social será causa de pérdida de cualquier exención que haya sido otorgada.” (El destacado es propio).

De las condiciones y requisitos que describe la norma tributaria trascrita, los únicos que resultan claros son los beneficiarios que serían el SINAC y el Cuerpo de Bomberos, y las mercancías que estarían exentas, pero en el artículo no se especifica cuáles serían los tributos, aranceles y sobre tasas que se estarían eximiendo, ni por cuanto tiempo, ni tampoco si es una exención total o parcial, así como tampoco se hace referencia alguna a la liquidación de tales tributos. Las exenciones que sean de carácter legislativo, deben contener todas las especificaciones citadas pues de lo contrario se estaría generando normativa que contraría el principio de reserva de ley.

En el caso de la adquisición de bienes inmuebles a nombre de instituciones públicas como es el caso del Sistema Nacional de Áreas de Conservación SINAC y el Benemérito Cuerpo de Bomberos, cabe recordar que ya existe normativa que establece la exención de timbres e impuestos en la inscripción de estos bienes, como es el caso del artículo 20 de la ley 6575, Ley sobre Requisitos Fiscales en Documentos Relativos a Actos o Contratos, que expresamente establece:

“Artículo 20.- Los documentos, actos o contratos, cualquiera que fuere su naturaleza, ya sea que tuvieren su origen en compras directas o mediante licitaciones públicas o privadas, o autorizadas por leyes especiales, aún de fecha anterior a la presente ley, en que adquirieren inmuebles el Estado directamente (Gobierno Central) o sus instituciones de educación, salud, beneficencia o asistencia públicas y municipalidades estarán exentos, respecto a todas las partes incluyendo los particulares, de impuestos sobre esas operaciones, timbres de toda clase, derechos de registro y de requisitos sobre constancia de valores, impuestos debidos por todas esas partes y cualesquiera otras condiciones o requisitos fiscales o tributarios que exigieren las leyes a los particulares, para tramitarlos o inscribirlos.”

Aunado al hecho de que tales trámites se realizan a través de la Notaría del Estado, la cual se encuentra exonerada del pago de toda clase de impuestos, timbres, derechos de inscripción y honorarios profesionales.

Con base en las razones expuestas, tal como está redactado, el artículo presenta inconvenientes de legalidad e inseguridad jurídica, por lo cual requiere una profunda mejora en su redacción para lograr que el mismo tenga viabilidad.

Además, por la forma, carece de epígrafe al igual que los anteriores artículos.

CAPITULO X.- Sanciones

El capítulo se denomina “**Sanciones**” y lo integran los artículos del **39 al 43**, sobre los que se realizan las siguientes observaciones:

“ARTÍCULO 39º- Será reprimido con prisión de dos a cinco años, quien dolosamente provocará un incendio forestal y/o en cualquier charral.

ARTÍCULO 40º- Será reprimido con prisión de uno a tres años, quien culposamente provocare un incendio forestal y/o en cualquier charral.”

Respecto a estos artículos cabe aclarar que actualmente la Ley Forestal número 7575, ya establece las penas y sanciones para quien provoque **incendios forestales** de manera dolosa o culposa en los siguientes términos:

**“ARTICULO 59.- Incendio forestal con dolo
Se impondrá prisión de uno a tres años a quien, con dolo, cause un incendio forestal.”**

**“ARTICULO 60.- Incendio forestal con culpa
Se impondrá prisión de tres meses a dos años a quien, culposamente, cause un incendio forestal.”**

Como se aprecia, con la iniciativa se estarían aumentado las penas privativas de libertad ante la comisión dolosa o culposa de un incendio forestal. En este punto es necesario tener presente que el aumento en las sanciones penales y específicamente de la pena privativa de libertad no necesariamente tiene correlación directa con la prevención o evitación de los delitos.

En ese sentido, resulta oportuno traer a colación lo que reiteradamente ha indicado la Sala Constitucional en torno al establecimiento de normas sancionatorias con pena privativa de libertad, y su estricta correlación con el principio de tipicidad legal, en los siguientes términos:

“[...] El principio de tipicidad es una aplicación del principio de legalidad y exige la delimitación concreta de las conductas que se hacen reprochables a efectos de su sanción (...) Así, en el derecho penal, en relación con los delitos, toda pena debe estar establecida en la ley con respecto al hecho incriminado, excluyendo, por su generalidad, toda posibilidad de referencia a los llamados conceptos jurídicos indeterminados, o las cláusulas abiertas o indeterminadas; si la conducta no está plenamente definido (sic) no hay pena [...]”²³

²³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 8749-00 de las 14:52 horas del 4 de octubre del 2000.

Aunado a lo anterior, el establecimiento de las sanciones penales es una decisión de política criminal exclusiva del Poder Legislativo, de conformidad con el artículo 121 de la Constitución Política. En referencia a esta potestad exclusiva, la Procuraduría General de la República²⁴ ha indicado lo siguiente:

“... En lo que atañe al aumento de las penas previstas para los tres delitos de comentario, dicha posibilidad cae en el pleno ejercicio de la política criminal, como resorte exclusivo de la función legislativa. En esa inteligencia, el endurecimiento de las penas sólo tendría que superar los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad para ser aceptada dentro del plexo constitucional.

En este sentido es importante analizar la necesidad del aumento de pena propuesto, dado que el poder punitivo del Estado únicamente se justifica en la medida en que sea indispensable como la única respuesta posible -ultima ratio- para mantener el orden social”.

En el caso del **artículo 41** se establece que **las penas señaladas en los artículos 39 y 40 aumentarían en un tercio** cuando los incendios sean provocados en Áreas Silvestres Protegidas o en el Patrimonio Natural del Estado, y el **artículo 42**, define que será reprimido con el doble de la pena mínima señalada en el artículo 39, quien reincida en cualquiera de las conductas dichas.

Siendo que los citados artículos buscan endurecer las penas ante la comisión de delitos forestales como los incendios provocados, se recomienda que a efectos de evitar dispersión normativa en cuanto a las sanciones se valore reformar los artículos sancionatorios de la vigente Ley Forestal en lugar de derogar las normas ahí contenidas.

Por su parte, el **artículo 43** establece la imposición de una **multa de diez salarios** base a quienes incumplan lo previsto en los artículos 7 y 8 de la propuesta de ley.

El establecimiento de este tipo de sanciones debe sujetarse a los principios de legalidad y debido proceso, además su definición debe provenir de una ponderación con base en los principios de proporcionalidad y razonabilidad donde se logre determinar que la multa fijada se corresponde directamente con la conducta ilícita que se pretende castigar. En todo caso el establecimiento de esta sanción corresponderá a criterios de conveniencia por parte de los legisladores y legisladoras.

²⁴ Tomado de la Opinión Jurídica OJ-097-2002, citada en Opinión Jurídica N°033 - J del 20 de marzo del 2006.

CAPITULO XI.- Disposiciones finales

Este Capítulo va del artículo 44 al artículo 47.

“ARTÍCULO 44º-Sobre el Plan para el Manejo del Fuego en las Áreas Silvestres Protegidas.

Corresponde al SINAC establecer el Plan para el Manejo Integral del Fuego en las Áreas Silvestres Protegidas, previéndose al efecto, actualizaciones anuales del mismo”.

El contenido de esta norma es de carácter sustantivo, establece una función a cargo del SINAC, que establece que el Plan de Manejo en las Áreas Silvestres Protegidas debe ser actualizado anualmente por lo que se recomienda su reubicación en otro Capítulo del proyecto vinculado con esa materia.

“ARTÍCULO 45º-Derogatoria de normas.

a) Deróguense el inciso k) del artículo 6 y los artículos 35, 59 y 60 de la Ley Forestal N° 7575, del 13 de febrero de 1996.

En cuanto al inciso k) del artículo 6 de la Ley Forestal N. 7575, del 13 de febrero de 1996, en este Informe se realizaron las observaciones de fondo en el análisis del Capítulo IV y no se recomienda su derogatoria.

En cuanto a la derogatoria de los artículos 35, 59 y 60 que establecen normas sancionatorias, todos de la citada Ley Forestal N° 7575, tampoco procede su derogatoria tal como se explica en el Capítulo referente a Sanciones de este mismo proyecto de ley.

b) Deróguese el artículo 5 de la Ley de Cercas Divisorias y Quemazones, No. 121 del 26 de octubre de 1909.

Por otro lado, se propone la derogación del artículo 5 de la Ley de Cercas Divisorias y Quemazones ley N. 121 del 26 de octubre de 1909 y sus reformas que reza de la siguiente manera:

“Artículo 5º. -Queda prohibido hacer quemazones en los campos. Sin embargo, podrán hacerse previo permiso de la autoridad política local, que lo concederá sólo cuando se trate de desmontes para habilitar terrenos con fines agrícolas y siempre que se observen las disposiciones de los artículos 1º, 3º y 4º de la ley de 20 de junio de 1854, y además las siguientes: a)-Exigir las garantías y precauciones convenientes para evitar mayor destrucción que la que se pretende y todo perjuicio de terceros; b)-Notificación personal ó por medio de cédula de la autoridad todos los colindantes ó interesados, del día y hora á que deba darse el fuego, hecha con anticipación de dos días por lo menos. No se permitirá dar fuego en los campos á menos de cuatrocientos metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros. Tampoco se autorizará el fuego de los campos situados á menos de doscientos metros de radio de los manantiales que nazcan en terrenos planos. En todo caso, el que hiciere quemazones debe pagar los daños y perjuicios que á causa del fuego se ocasionen. Se presume autor de la quemazón el propietario, poseedor ó arrendatario del terreno que en la época del fuego estaba preparado para ese objeto. Toda persona tiene derecho de denunciar la infracción de las disposiciones de este artículo, y la autoridad, oyendo al dueño del fundo, puede suspender provisoriamente la autorización concedida. El que infringiere lo dispuesto en este artículo sufrirá la pena de cincuenta á cien colones de multa, aunque no mediare dolo, que, si lo hubiere, se estará á lo que dispone el Código Penal. Dado en el Salón de Sesiones del

El contenido de este artículo ha quedado en desuso, la normativa vigente que regula las Competencias de La Administración Forestal del Estado, ya recoge estas regulaciones de manera más actualizada, por lo que su derogatoria no deja vacíos normativos.

“ARTÍCULO 46- Reformas a los artículos 14, 15 y 38 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica Ley N° 8228, del 19 de marzo de 2002, conforme a lo siguiente:

<p style="text-align: center;">LEY VIGENTE</p> <p style="text-align: center;">Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica Ley N° 8228, del 19 de marzo de 2002</p>	<p style="text-align: center;">PROPUESTA DE LEY</p>
<p>Artículo 14.-Requerimientos técnicos en edificaciones.</p> <p>Las instalaciones, construcciones, obras civiles o plantas industriales, según se establezca, deberán contar con los requerimientos técnicos, las provisiones y los requisitos de edificación; asimismo, cumplirán lo estipulado en la normalización técnica y en el Reglamento de la presente Ley.</p>	<p>Artículo 14 Requerimientos técnicos en edificaciones</p> <p>Para corroborar la existencia y adecuada disposición y funcionamiento de los elementos de protección activa y pasiva de seguridad humana y protección contra incendios, con los que debe contar toda obra civil destinada a la ocupación de personas de manera temporal o permanente, toda obra deberá cumplir con el Manual de disposiciones técnicas sobre seguridad humana y protección contra incendios según se establezca, y con lo estipulado en el reglamento de la presente Ley.</p>
<p>Artículo 15.-Autoridades competentes.</p> <p>Las autoridades competentes, en el momento de verificar los requisitos para otorgar permisos de funcionamiento, realización de actividades, ejercicio del comercio, patentes, aprobación de planos o diseños y otros de similar naturaleza, revisarán si el administrado cumple lo dispuesto en el artículo anterior.</p>	<p>Artículo 15- Autoridades competentes.</p> <p>Las autoridades competentes, en el momento de verificar los requisitos para otorgar permisos de funcionamiento, ocupación, realización de actividades, ejercicio del comercio, patentes, aprobación de planos o diseños y otros de similar naturaleza, revisarán si el administrado cumple lo dispuesto en el artículo anterior.</p>
<p>Artículo 38.-Inclusión en actividades académicas.</p> <p>Las universidades públicas y privadas, el Instituto Nacional de Aprendizaje y otras instituciones de educación podrán incluir, en sus actividades académicas, contenidos o prácticas que adiestren, capaciten y formen a los educandos y profesores en la prevención y atención de situaciones específicas de emergencia.</p>	<p>Artículo 38- Inclusión en actividades académicas.</p> <p>Las universidades públicas y privadas, el Instituto Nacional de Aprendizaje y otras instituciones de educación podrán incluir, en sus actividades académicas, contenidos o prácticas que adiestren, capaciten y formen a los educandos y profesores en la prevención y atención de situaciones específicas de emergencia.</p> <p>Respecto de los programas de estudio de formación técnica y profesional en las carreras de Ingeniería y Arquitectura, las referidas instituciones educativas podrán incluir en sus programas, el estudio de la normativa vigente en materia de seguridad humana y protección</p>

<p>El Cuerpo de Bomberos podrá colaborar en la elaboración del diseño curricular de los planes de estudio.</p>	<p>contra incendios estructurales que al efecto defina y actualice el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.</p> <p>El Benemérito Cuerpo de Bomberos podrá colaborar en la elaboración del diseño curricular de los planes de estudio.</p>
--	---

En cuanto a la reforma al artículo 14, es necesaria una redacción más clara, porque no queda claro en que consiste “protección activa y pasiva”. La redacción vigente es más clara que la propuesta, por lo que se recomienda mantener la redacción vigente.

En cuanto a la adición del término “**ocupación**” al artículo 15, esta asesoría no encuentra ningún vicio ni inconsistencia.²⁵

La adición es congruente con el contenido del Reglamento N° 6306 de 15 de febrero de 2018 “Reglamento a la Ley del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), establece con claridad que:

“Artículo 23. Normativa aplicable La normativa que establece el Cuerpo de Bomberos; en materia de prevención, seguridad humana y protección contra incendios es de aplicación obligatoria en todo proyecto de construcción, edificación existente o cualquier lugar, sea este temporal o permanente, es de acatamiento obligatorio según la competencia establecida en el Reglamento a la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, Decreto Ejecutivo N°37615-MP, y reformas o la normativa que lo sustituya. **Dichas normas se aplican en el diseño y construcción de edificaciones nuevas o reparación, remodelación o ampliación de edificaciones existentes.**

Además, se deben acatar las medidas establecidas en el Reglamento para la Regulación del Sistema de Almacenamiento y Comercialización de Hidrocarburos, Decreto Ejecutivo N°30131-MINAE-S y reformas o la normativa que lo sustituya. (Corregido mediante Fe de Erratas y publicada en La Gaceta N° 89 del 22 de mayo de 2018, página N° 83)”. (El destacado no es del original)

“ARTÍCULO 24. Clasificación de las ocupaciones en una edificación. Toda edificación debe ser clasificada por los tipos de ocupación de acuerdo con las disposiciones del Cuerpo de Bomberos. Según el tipo de ocupación obtenida, cada edificación debe cumplir con los requerimientos técnicos en materia de seguridad humana y protección contra incendios.

En caso de controversia con respecto de la clasificación correcta de las ocupaciones en una edificación, esta debe estar sujeta al criterio del Cuerpo de Bomberos.

Para efectos del equivalente entre la clasificación de las ocupaciones, según las disposiciones del Cuerpo de Bomberos y los tipos de edificación del Reglamento de Construcciones del INVU, se aplica la siguiente tabla (...). (El destacado no es del original)

En cuando a la adición de un párrafo al artículo 38, la inclusión a esos programas de estudio Universitario es reiterativa en el presente proyecto de ley, no obstante al incluirlo en forma expresa en el texto de otra ley, la del Benemérito Cuerpo de Bomberos, por tratarse de una ley especial, su inclusión garantiza que en los

²⁵ La ocupación es un término regulado por el derecho civil, el artículo 278 del Código Civil, ley N° 73 de 28 de octubre de 1887 y sus reformas.

próximos programas de estudio en las carreras de Ingeniería y Arquitectura, se incorpore contenidos en materia de seguridad humana y protección contra incendios estructurales.

“ARTÍCULO 47º- Reglamentación.

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo de noventa días a partir de su publicación.”

La facultad para reglamentar las leyes es una función constitucional del Poder Ejecutivo, ello no obsta para que la Asamblea Legislativa establezca el plazo dentro del cual debe emitirse el citado reglamento, la norma es viable.

V.- CONCLUSIONES

- El proyecto presenta una serie de normas que requieren ajustes de fondo y a su vez presentan duplicidad normativa de manera desarticulada y con dispersión del ordenamiento jurídico. La propuesta en general requiere profundas enmiendas de fondo y no cumple con los requisitos de técnica jurídica, tampoco cumple con los requisitos de certeza y seguridad jurídica para su integración al ordenamiento, tal como se explica a lo largo del análisis de cada uno de sus Capítulos y artículos.
- Se pretende crear un Fondo con la finalidad de financiar en partes iguales en 50% al SINAC y 50% al Benemérito Cuerpo de Bomberos, con recursos provenientes de diversas fuentes de financiamiento que ya cuentan con un destino específico. Adicionalmente la imprecisión de la redacción, violenta el principio de legalidad, el principio de seguridad jurídica y el principio de reserva de ley. Asimismo, se abre la posibilidad de que el SINAC y el Benemérito Cuerpo de Bomberos puedan crear “fideicomisos”, tema que queda confuso, impreciso y abierto.
- La creación o duplicidad de sanciones es otro elemento que presenta vicios, ya que se duplican sanciones que ya se encuentran codificadas en el Código Penal y de igual manera se pretende la creación de normas que no cumplen con el principio de tipicidad, requisito fundamental estatuido en el artículo 39 de la Constitución Política.
- De aprobarse este proyecto tal como está formulado, en la práctica se podría generar una seria distorsión contraria a la seguridad humana y ambiental, su impacto podría ser contrario para la Administración Forestal del Estado, entre otros, debido a la distorsión que implicaría en el sistema actual de atención de emergencias y las competencias técnicas del Benemérito Cuerpo de Bomberos y la aplicación de las funciones que tienen los diversos órganos e instancias llamadas a la protección del medio ambiente, MINAE, SINAC, CONIFOR.

VI.- ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA

Los XI Capítulos integrados por 47 artículos no presentan una adecuada técnica legislativa, la propuesta podría modificarse a una correcta técnica legislativa si se lograra una adecuada redacción de las normas de fondo que a su vez presentan, distorsión normativa, duplicidades y contenidos imprecisos, lo que impide un adecuado hilo conductor del texto, lo que lejos de orientar adecuadamente al operador de la ley, por el contrario, dificulta su comprensión y consecuente aplicación.

VII.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto requiere mayoría absoluta de los votos presente para su aprobación en aplicación del artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

Debido a que el Proyecto pretende establecer exenciones tributarias, arancelarias y sobretasas NO procede su delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, en observancia del párrafo tercero del artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas

Obligatorias:

- Todas las Instituciones Autónomas del Estado (incluidos los Bancos del Estado, las Universidades y las Municipalidades).

VIII.- FUENTES

NORMATIVAS

- Constitución Política de la República de Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949, y sus reformas.
- Ley N. 8488 “Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo”, de 22 de noviembre de 2005 y sus reformas.
- Ley N. 6227 “Ley General de la Administración Pública”, de dos de mayo de 1978 y sus reformas.
- Ley N. 7474 “Ley Forestal” de 13 de febrero de 1996 y sus reformas.
- Ley N. 8228 “Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica”, de 19 de marzo de 2002 y sus reformas.
- Ley N. 5222 “Ley de Creación del Instituto Meteorológico Nacional” de 26 de junio de 1973 y sus reformas.
- Ley N. 276 “Ley de Aguas” de 27 de agosto de 1942 y sus reformas.

- Ley N. 6084 “Ley de Servicio de Parques Nacionales” de 24 de agosto de 1977 y sus reformas.
- Reglamento N. 6306 de 15 de marzo de 2018
- Decreto Ejecutivo N. 23850-MAG-SP
- DM-0320-2021 del 15 de abril del 2021, del Ministerio de Hacienda
- Decreto Ejecutivo N.37615 que Reglamenta a la ley N. 8228, de abril de 2013
- Decreto Ejecutivo N. 27721 de 7 de noviembre de 1996
- Decreto Ejecutivo N. 26399 de 27 agosto de 1997

ANTECEDENTES

Proyectos de Ley

- Como antecedente a la propuesta de ley, en lo que respecta al tema de incendios forestales, se encontró el Expediente N° 17.569 “*ADICIÓN DE VARIOS ARTÍCULOS A LA LEY FORESTAL, N° 7575*”, cuyo análisis jurídico fue realizado por el Departamento de Servicios Técnicos bajo el Oficio ST.103-2011 J, en lo que interesa la iniciativa buscaba adicionar cinco artículos a la Ley Forestal (61, 62, 63, 64 y 64 bis), N° 75 (de 13/02/96) y correr la numeración posterior, con el fin de que la problemática que generan los incendios forestales recibiese un tratamiento completo, que tome en cuenta las áreas de los bosques privados, los bosques protegidos por el Estado y la recuperación de las áreas arrasadas por los fuegos entre otros. Este expediente tuvo Dictamen Negativo Unánime dictado en la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y se envió al archivo el 13 de setiembre del año 2011.

Elaborado por: aqa
/*lsch//29-07-2022
c. archivo: 22902 IJU// d/s/sil