



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-173-2023

INFORME DE PROYECTO DE LEY

**REFORMA DEL ARTÍCULO 65 DE LA LEY FORESTAL N. 7575, DE 13 DE
FEBRERO DE 1996, Y SUS REFORMAS**

EXPEDIENTE N° 23.429

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
CARLOS ANDRÉS SANCHO RIVERA
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
MARÍA MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR**

25 DE AGOSTO DE 2023



TABLA DE CONTENIDO

A - RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
B - ANTECEDENTES.....	4
C - VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	4
F - TÉCNICA LEGISLATIVA.....	19
G- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	19
H - FUENTES.....	19
I- ANEXOS.....	20



AL-DEST- IJU-173-2023

REFORMA DEL ARTÍCULO 65 DE LA LEY FORESTAL N. 7575, DE 13 DE FEBRERO DE 1996, Y SUS REFORMAS ¹

Expediente N° 23.429

A - RESUMEN DEL PROYECTO

La presente iniciativa de ley consta de un único artículo el cual pretende reformar parcialmente el numeral 65 de la Ley Forestal, N°7575.

Dicha modificación consiste en autorizar al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) a donar a las municipalidades, asociaciones de desarrollo, fundaciones y organizaciones sin fines de lucro, la siguiente madera:

1.- La madera decomisada por el MINAE que no pudo ser adjudicada en remate, o que no haya sido adquirida por algún otro interesado cuando nadie la adquirió en el remate.

2.- La que llegue al poder de ese Ministerio como resultado de un desastre natural o por ampliación o mantenimiento de carreteras, sean estas rutas nacionales o cantonales, siempre que los propietarios del recurso forestal sean desconocidos.

Para que se haga efectiva esas donaciones, deberán las o los beneficiarios presentar una solicitud y cumplir con los requisitos señalados en este artículo.

Lo anterior con el objetivo de que estas obtengan recursos para el cumplimiento de sus objetivos de bien común.

Cabe destacar que actualmente esta donación se le otorga al Ministerio de Educación Pública (MEP), y únicamente en el caso de que de que existan remanentes de madera no requerida por el Ministerio de Educación Pública, ésta podrá donarse a las organizaciones sin fines de lucro que la soliciten.

¹ Elaborado por Carlos Andrés Sancho Rivera, Asesor Parlamentario. Supervisado por M°Mayela Chaves Villalobos, Jefe del Área Internacional y Comercio Exterior. Revisado finalmente y autorizado por Fernando Campos Martínez, Director a. i.

A criterio del proponente, con esta modificación tanto los gobiernos locales como las organizaciones sin fines de lucro tendrán la madera como un insumo en la construcción de obra pública, salones comunales, hogares de ancianos entre otros, que les servirá de impulso en la consecución de sus objetivos de interés general.

En virtud de esto, se presenta la propuesta ante la Asamblea Legislativa para su discusión y posterior aprobación.

B - ANTECEDENTES

Los antecedentes del presente proyecto de ley lo configuran los siguientes expedientes:

- **Expediente 20.516** REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY FORESTAL N° 7575, DE 13 DE FEBRERO DE 1996 Y SUS REFORMAS. Archivado.
- **Expediente 21.256** REFORMA PARCIAL A LA LEY FORESTAL No 7575. ADICIÓN DE ARTÍCULOS 33 BIS Y 33 TER. Aprobado como Ley N° 9927 del 18 de diciembre de 2020.
- **Expediente 22.805** REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY FORESTAL N.º 7575. A la fecha ni siquiera ha sido puesto a despacho.

C - VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE²

El proyecto de ley tiene una nula vinculación con los objetivos de la Agenda 2030, en virtud de que solo propone redistribuir entre varias instituciones los productos forestales que son decomisados **por la autoridad forestal**. Es decir, el recurso maderero y forestal ya se encuentra decomisado y ya pasó por el proceso de subasta y adquisición, y tan solo se distribuye por donación entre más instituciones que el Ministerio de Educación Pública.

La viabilidad de la iniciativa dependerá de los informes jurídico y económico correspondientes.

D- ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

² Elaborado por Randall García Rodríguez, Asesor Parlamentario del Área de Investigación y Gestión Documental y supervisado por la Licda. Liliana Cisneros Quesada, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental.

Previo a entrar en el análisis del articulado de la presente propuesta de ley, resulta conveniente mencionar los siguientes elementos que giran en torno al tema:

Sobre las organizaciones sin fines de lucro

Dentro de la convivencia en sociedad, los individuos en virtud de sus necesidades sociales y comunales han conformado organizaciones para el desarrollo y ejercido actividades dirigidas al bien general. A raíz de esto, el Estado se ha visto en la necesidad de establecer pautas jurídicas para regular dicha situación.

Ante la multiplicidad de estas actividades y búsqueda de beneficios comunes de estos grupos, se dio la necesidad de determinar la diferenciación de normativas que los cobijan. Se tienen entonces asociaciones civiles, sociedades mercantiles, cooperativas entre otras.

De este modo, la diferencia entre asociación y sociedad mercantil queda limitada al terreno del objeto, en esta última, las partes se vinculan para poner entre ellas prestaciones singulares a fin de conseguir conjuntamente una ventaja económica.

En cambio, la asociación sin fin de lucro se puede concebir como una convención por la que una pluralidad de personas pretende la consecución de un fin lícito y común, cuyo impacto será de utilidad general sin dividirse entre quienes la conforman ningún rédito o beneficio.

La figura de las asociaciones goza de tutela constitucional, el numeral 25 de la Carta Magna nos dice que:

ARTÍCULO 25.- Los habitantes de la República, tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna.

El derecho de las personas a asociarse constituye una actividad natural del hombre y a la vez es una libertad pública consagrada en la Constitución Política. El derecho de asociación muestra dos facetas cuales son por un lado de derecho positivo que otorga la posibilidad de asociarse para cualquier finalidad lícita y de derecho negativo, es decir, la libertad de dejar de pertenecer a una organización o bien la de no pertenecer del todo.

La Ley N.218 de 8 de agosto de 1939, Ley de Asociaciones, le otorga resguardo jurídico específico a este tipo de organizaciones y desde su artículo primero dispone de manera taxativa el énfasis hacia las que cumplen fines de utilidad social sin generar lucro. Dicho numeral reza lo siguiente:

Artículo 1º.- El derecho de asociación puede ejercitarse libremente conforme a lo que preceptúa esta ley. En consecuencia, quedan sometidos al presente texto las asociaciones para fines científicos, artísticos, deportivos, benéficos, de recreo y cualesquiera otros lícitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia. Se regirán también por esta ley los gremios y las asociaciones de socorros mutuos, de previsión y de patronato.

Con respecto a su naturaleza jurídica, las asociaciones son sujetos de Derecho Privado, aunque persigan objetivos de interés general y tengan auspicio jurídico de ley. En este sentido, el Tribunal Constitucional en su Resolución N. 9993 – 2000 ha manifestado lo siguiente:

las asociaciones son “gremios de naturaleza privada, de una índole distinta a las organizaciones públicas que se rigen por el Derecho Administrativo”, para fines específicos y lícitos, a condición de que no tengan “como único y exclusivo objeto el lucro o ganancia “.

En el artículo tercero de esta misma ley, se señala que las asociaciones de carácter político son inadmisibles, así como las que tengan por objeto un fin que fuera física o legalmente imposible en los términos del artículo 631 del Código Civil.

En atención a sus fines, la Procuraduría General de la República ha sostenido que “... la enumeración contenida en el artículo no es taxativa sino meramente enunciativa dejando abierta la posibilidad de que puedan proponerse cualquier otro fin lícito (Sánchez, Shirley)”.

Con respecto a la licitud de sus actividades, estas son reafirmadas por el artículo 23 de su misma ley, al mencionar que *“Las asociaciones pueden tener local propio o abrir uno para sus reuniones o el cumplimiento de sus fines. Sin embargo, cuando se lleven a cabo en aquel recinto actos ilícitos, atentados contra la moral o las buenas costumbres o desórdenes, la autoridad podrá ordenar el cierre del local. Quedan prohibidas en el referido local las reuniones, conferencias y toda clase de manifestaciones de carácter político partidista, así como facilitar el recinto para esa clase de actos”*

Continuando con la licitud de sus fines en Costa Rica están prohibidas las asociaciones secretas aun cuando sus fines sean legítimos, de hecho, el artículo 33 de la ley de marras castiga a quienes mantengan una asociación de manera secreta u oculta.

Dentro de los beneficios más destacables de las asociaciones se encuentra su declaratoria de utilidad pública, la cual se consagra en el artículo 32 de la ley de rito y el cual reza que:

“Artículo 32.- Las asociaciones simples, federadas o confederadas, cuyo desarrollo o actividad sean particularmente útiles para los intereses del Estado y llenen una necesidad social, podrán ser declaradas de utilidad pública cuando lo soliciten al () Ministerio de Justicia y Paz y este lo estime conveniente. Para alcanzar este beneficio, las asociaciones deberán tener tres años de inscritas como mínimo y operar legalmente al servicio de la comunidad.*

Las asociaciones reconocidas como de utilidad pública podrán gozar de las franquicias y concesiones administrativas y económicas que, para cumplir con sus fines, el Poder Ejecutivo les otorgue. En cualquier momento, el () Ministerio de Justicia y Paz revocará este beneficio, si desaparecen los motivos por los cuales fue concedido. Este Ministerio llevará los controles de las asociaciones declaradas de utilidad pública y les exigirá informes anuales. (Así reformado por el artículo 67 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, N° 7935 del 25 de octubre de 1999)b(*) (Modificada su denominación por el artículo 3° de la ley N° 8771 del 14 de setiembre de 2009)”*

Esta declaratoria es garantía para las asociaciones de poder hacer disfrute de las franquicias y concesiones de orden administrativo y económico que el Poder Ejecutivo les facilita, no obstante, estos podrán quedar sin efecto y ser revocadas cuando los motivos para su otorgamiento desaparezcan.

Siguiendo esta misma línea, existen a la vez normas que son tendientes a limitar dicha declaratoria de utilidad pública como por ejemplo la Ley Reguladora de Exoneraciones N° 7293 del 31 de marzo de 1992 y sus reformas, evidenciando la tendencia hacia una regulación más restrictiva.

Asociaciones de Desarrollo Comunal

Básicamente consisten en agrupaciones de personas dentro de una comunidad las cuales se organizan en aras de mejorar las condiciones económicas, sanitarias, ambientales, culturales y sociales del área donde conviven.

Las asociaciones de desarrollo comunal pueden ser de dos tipos:

Integrales

Son las que se circunscriben a un territorio determinado, cuyos límites se encuentran bien definidos dentro de sus estatutos. Para conformar una asociación de este tipo se requiere un mínimo de cien personas mayores de doce años y que su

residencia se encuentre dentro de los límites establecidos, cabe destacar que no es permitida la existencia de dos asociaciones integrales en un mismo territorio.

Son de naturaleza privada pero su actividad es de interés público lo que le permite realizar todo tipo de actividades en procura del bienestar para sus comunidades y en apego a las disposiciones del ordenamiento jurídico.

Específicas

Tal y como su nombre lo indica, estas agrupaciones tienen como objetivo lograr un fin en específico en su comunidad, para su conformación se requiere un mínimo de cincuenta personas mayores a doce años y cuando se haya alcanzado dicho objetivo específico la asociación deberá disolverse.

Fundaciones

Son agrupaciones que encuentran sustento jurídico en la Ley de Fundaciones N° 5338 del 9 de agosto de 1973 y sus reformas, la cual establece en su artículo primero:

"Reconócese personalidad jurídica propia a las fundaciones, como entes privados de utilidad pública, que se establezcan sin fines de lucro y con el objeto de realizar o ayudar a realizar, mediante el destino de un patrimonio, actividades educativas, benéficas, artísticas o literarias, científicas, y en general todas aquellas que signifiquen bienestar social".

Para que estas nazcan a la vida jurídica deben de inscribirse ante el Registro Nacional ya sea el Registro de Asociaciones o la Sección Personas del Registro Mercantil, en donde se les va a asignar un número de expediente y posteriormente se le autorizará el nombre y la inscripción luego de haber cumplido con los requisitos para que después se le asigne la cédula jurídica como acto final de su constitución.

Casos especiales

En lo referente a los casos especiales de las organizaciones sin fines de lucro, resulta conveniente mencionar lo que dice el informe jurídico **AL-DEST- IIN-003-2020** ya que expone de manera sucinta lo que a este análisis interesa:

"Dentro del trámite registral hay situaciones especiales en relación con los objetivos y fines que persigue la organización a constituirse. Así, por ejemplo, el artículo 39 del Reglamento de la Ley de Asociaciones señala que: "La Unidad de Administración de Instituciones y Servicios de Bienestar Social del Instituto Mixto de

Ayuda Social, otorgará el carácter de "Bienestar Social", a las asociaciones que se constituyan con ese fin, previo estudio técnico de su naturaleza".

Para el efecto, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) lleva un control por medio de informes una vez finalizado el ejercicio administrativo y fiscal anual. Esta calificación de bienestar social, les otorga el derecho a las organizaciones de participar en la asignación de fondos del IMAS para la realización de sus fines, los cuales se destinarán al uso que autorice la erogación del presupuesto de la institución (Sánchez, Shirley).

Sin embargo, la calificación de "bienestar social" por parte del IMAS ha sido criticada en estudios anteriores y por los sectores civiles organizados, ya que las trabas burocráticas que se imponen a las organizaciones que adquieren dicha calificación y la ausencia de directrices claras en los objetivos que califican al ente para optar por este beneficio, afectan su otorgamiento. Muchas organizaciones consideran que el beneficio más bien puede perjudicarles, por cuanto otras instituciones públicas las encasillan como optantes únicas de los recursos del IMAS. Además, el procedimiento establecido para fiscalizar el beneficio, una vez otorgado este, puede perjudicar la celeridad del funcionamiento de la asociación (Sánchez, Shirley).

Por ejemplo, una asociación de bienestar social cuando va a renovar su personería jurídica debe tramitar el documento del nuevo nombramiento no sólo ante el Registro de Asociaciones, sino que además debe contar con el visto bueno del IMAS (Sánchez, Shirley).

Para ello, debe presentar los informes tanto de los directivos como del fiscal aprobados por la Asamblea General, para verificar el estado actual de la organización, trámite que en muchos casos se es lento y burocrático, causando perjuicio al ente solicitante, ya que se ve imposibilitado de utilizar su personería jurídica, que en la mayoría de los casos es necesaria para la ejecución de sus múltiples actividades. Algunos han cuestionado la capacidad del IMAS para otorgar el beneficio y la misma naturaleza jurídica de esta calificación (Sánchez, Shirley).

Además del ejemplo citado, hay otras dependencias que llevan un registro de control de las asociaciones existentes que sean afines a sus funciones, razón por la que normalmente las asociaciones son registradas de acuerdo a sus fines y objetivos en diversas dependencias gubernamentales. Tal es el caso de las asociaciones deportivas que tendrán su expediente en el Registro de Asociaciones Deportivas del ICODER. También algunas organizaciones deben registrarse en el Ministerio de Trabajo, de Educación, entre otros, con el propósito de ejercer un control activo sobre sus actividades y como un requisito para poder acceder a recursos públicos (Sánchez, Shirley).

Cada una de estas dependencias o instituciones establecen procedimientos especiales para el registro de las asociaciones, por medio de reglamentos o decretos ejecutivos, y se exige, entre otros requerimientos, contar con un adecuado

plan de trabajo, un cronograma de actividades anuales, o informe de actividades realizadas, que son avalados o corregidos por ellas (Sánchez, Shirley).

Sobre el decomiso de madera

Según datos arrojados por el Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad (SEMEC), perteneciente al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), los productos sujetos de decomiso son:

- Trozas o tucas de madera
- Madera aserrada o industrializada
- Postes

El artículo 54 de la Ley N°7575, Ley Forestal en su párrafo tercero autoriza a los funcionarios de la Administración Forestal en conjunto con las autoridades de policía a decomisar la madera y demás productos forestales extraídos, aprovechados o industrializados ilícitamente.

Para que la madera pueda ser decomisada por parte de las autoridades forestales deben ocurrir ciertas situaciones ilícitas, sin embargo, para efectos de lo que el análisis de la presente iniciativa interesa se hará una mención breve de las tres más comunes.

- Por tala ilegal

En Costa Rica el fenómeno de la tala ilegal se presenta por deforestación y por aprovechamiento ilegal de madera. La deforestación implica el cambio de uso o bien tala raza de cobertura forestal y el aprovechamiento ilegal implica la corta de árboles sin eliminar la cobertura forestal. Ambas son acciones ilegales y se presentan por diversas causas, mecanismos y actores causantes.

Desde el punto de vista jurídico la tala ilegal puede entenderse como el aprovechamiento de recursos forestales fuera del marco legal contenido en la Ley Forestal. Es decir, corta o eliminación de árboles en pie o caídos que se ubiquen en bosque sin contar con plan de manejo o estar ante los supuestos del artículo 19 del cuerpo legal de marras, tala en áreas de protección o áreas silvestres protegidas, tala en terreno de uso agropecuario y sin bosque más allá de 3 árboles por hectárea por año y tala de especies vedadas.

La ley solo prevé la tala lícita en plantaciones forestales (siempre que los árboles no estén ubicados en área de protección o especies en veda), árboles plantados individualmente, árboles en sistemas agroforestales o en terrenos de uso agropecuario sin bosque hasta el máximo que indica el numeral 27 de la ley de cita.

Dentro de las causas más sobresalientes de la tala ilegal se pueden mencionar: la tramitología excesiva que deben cumplir los interesados para acceder a la legalidad de la producción industrial, la debilidad en la gestión de control y fiscalización de la tala ilegal, la demanda ilegal de productos forestales, la débil situación económica de propietarios forestales, la baja educación y conciencia medioambiental, la debilidad en las políticas de fomento entre otras.

- Por transporte ilegítimo de madera

La Ley Forestal vigente reprime como delito, la movilización de madera en trozas, escuadrada o aserrada, proveniente del bosque o plantación forestal sin permiso administrativo o lesionando sus términos, según lo establece el numeral 56 de la Ley Forestal.

El permiso es el medio de control sobre el cumplimiento de los requisitos legales y se exterioriza a través de la expedición de los respectivos documentos complementados con otros medios materiales: placas metálicas, banderas, triángulos, entre otros.

- Por industrialización de madera ilegal

El centro de acopio que recibe las trozas de madera tiene la obligación de solicitar al transportista toda la documentación necesaria que haga validar la extracción legítima de la madera, incluso los permisos y señas de transporte, previo proceso de transformación primaria.

Sin embargo, puede darse el hecho de que los aserraderos no solicitan ningún tipo de documentación y simplemente proceden realizar la transformación de la madera a cambio de un monto determinado.

Lo mismo ocurre de manera más gravosa cuando estos centros de acopio de madera operan de manera clandestina, es decir, no cuentan con ningún aval de las autoridades forestales, municipales y de salud para funcionar, por lo que toda la materia prima que se ahí se halle es sujeta de incautación.

ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el artículo 65 de la Ley Forestal, Ley N°7575, de 13 de febrero de 1996 y sus reformas.

Resulta importante advertir a las diputaciones que este artículo 65 que la propuesta pretende ahora reformar, fue recientemente reformado al aprobarse la Ley N° 9927 del 18 de diciembre de 2020, que entró en vigencia el 23 de febrero de 2021. En dicha ley se incluyeron, entre otras cosas, a las asociaciones sin fines de lucro como beneficiarias de las donaciones de madera, pero únicamente para recibir los remanentes de madera en aquellos casos en que el Ministerio de Educación no la requirió.

La reforma propuesta a este artículo versa sobre cinco tópicos que a continuación se describen y analizan:

1.- Autorizar al MINAE para donar a las municipalidades, asociaciones de desarrollo, fundaciones y organizaciones sin fines de lucro la madera que no pudo ser adjudicada en remate y que no haya sido adquirida por algún otro interesado; así como la que llegue al poder de ese Ministerio como resultado de un desastre natural o por ampliación o mantenimiento de carreteras, sean estas rutas nacionales o cantonales, siempre que los propietarios del recurso forestal sean desconocidos.

Es necesario mencionar que para que el MINAE pueda realizar donaciones, requiere contar con la respectiva autorización de ley, esto, de acuerdo a los postulados que establece el principio de legalidad cuyo resguardo se encuentra en los artículos 11 constitucional y 11 de la Ley General de la Administración Pública. Precisamente esta propuesta de ley pretende autorizar a dicho ministerio a realizar donativos de la madera a las municipalidades y a las asociaciones sin fines de lucro convirtiéndose de esta manera en el objetivo fundamental de esta reforma.

Es necesario hacer mención que en el párrafo primero del numeral 65 de la Ley N°7575 hace referencia sobre la disposición de “productos decomisados”, pero el párrafo cuarto que se pretende reformar se refiere exclusivamente a la madera, y para lo que atañe a la reforma del presente proyecto de ley éste se refiere únicamente al tema de la donación de la madera.

Ahora bien, es conveniente retomar lo que nos indican los preceptos del principio de legalidad resguardados en los artículos mencionados supra.

Dentro del Estado de derecho, el principio de legalidad postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico³, ya que, dicho principio significa que los actos y comportamientos de la Administración deben de estar regulados por norma escrita, es decir, el sometimiento a la Constitución Política, a la ley y a toda la normativa que compone el ordenamiento jurídico.

Sobre este punto la jurisprudencia ha dicho que:

“El principio de legalidad, es efecto y manifestación directa del sometimiento del Poder Público al Derecho. En este sentido, todo el comportamiento de la Administración Pública está afecto y condicionado a una norma habilitadora, ya sea escrita o no escrita. De esta forma, el instituto se proyecta en su doble vertiente positiva y negativa. En su primera dimensión, se constituye como fuente permisiva de la conducta administrativa específica, en tanto se

³ Sala Constitucional Voto 440-98

traduce en concretas potestades administrativas, que por ser tales, adquieren el carácter de funcionales, es decir, dispuestas al servicio de la colectividad y para el cumplimiento de los fines públicos. Son pues, apoderamientos que se confieren a la Administración, no para su ejercicio facultativo, sino por el contrario, para su obligada aplicación, ejecutando no sólo el mandato del legislador, sino, además, complementándolo mediante los diversos poderes que el Ordenamiento Jurídico le atribuye. Por ende, la función administrativa no puede verse como la ciega y cerrada ejecución del precepto legal, sino como complementaria y ejecutiva de lo dispuesto por las normas superiores. Por otro lado, en su fase negativa, el principio se proyecta como límite y restricción del comportamiento público, pues cualquier actuación suya, deberá ajustarse a la norma de grado superior, so pena de invalidez⁴.

De lo anterior se desprende que el principio de legalidad sostiene que toda autoridad o institución pública puede actuar solamente en la medida en que se encuentre autorizada para hacerlo por el ordenamiento jurídico.

2.- La autorización que se le otorga al MINAE para donar a las municipalidades, asociaciones de desarrollo, fundaciones y organizaciones sin fines de lucro aplica únicamente para madera y no otros productos forestales decomisados.

3.- Actualmente por ley, las municipalidades no se encuentran como beneficiarias para recibir donaciones, como ocurre con las organizaciones sin fines de lucro que sí son sujetos de recepción, sin embargo, estas organizaciones sin fines de lucro actualmente reciben el donativo en forma subsidiaria, es decir, cuando el Ministerio de Educación Pública que es prioritario en recibir la donación, deja los remanentes.

Por tal motivo, la presente propuesta pretende que tanto las municipalidades como las organizaciones sin fines de lucro puedan participar en igualdad de condiciones respecto al Ministerio de Educación Pública para ser beneficiarias de la madera. De allí que la propuesta de ley, utilizando una buena técnica legislativa elimina el inciso c) que dispone ***“En caso de que existan remanentes de madera no requerida por el Ministerio de Educación Pública, se autoriza al Ministerio de Ambiente y Energía para que done esta madera remanente a organizaciones sin fines de lucro que la soliciten”***.

No obstante, la ley vigente ha dejado por fuera a las municipalidades quienes evidentemente cuentan con el debido aval jurídico para ser sujeto de percepción de

⁴ Resolución N° 274-2005 Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo, de las diez horas cincuenta y cinco minutos del seis de julio del dos mil cinco.

donativos de índole pública cuando estos son incautados por las autoridades, debido a que el artículo 2 del Código Municipal le otorga la personalidad y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

4.-Un punto importante en la que queremos llamar la atención gira en torno al orden en que serán atendidas las solicitudes presentadas para la donación de la madera. Dentro de la exposición de motivos, el proponente indica que este se hará bajo el principio de “primero en tiempo, primero en derecho”, o sea, quien presente primero la solicitud será quien reciba el donativo; sin embargo, en la parte normativa de la reforma la especificación de dicho orden es omisa, al igual que el procedimiento que se seguirá respecto a las solicitudes.

Siendo esto así, se recomienda a las diputaciones establecer en forma expresa el mecanismo que se seguirá en caso de existir pluralidad en las peticiones, ya sea siguiendo el orden en que se han presentado las solicitudes, o quizás, utilizando el mecanismo que se aplica en el artículo 1 de la Ley N°6106⁵, Ley de Distribución de Bienes Confiscados o Caídos en Comiso, es decir, que la repartición del donativo se haga de manera equitativa entre los solicitantes.

5.- La propuesta elimina uno de los requisitos actuales que deben cumplir o acompañar las solicitudes de las organizaciones sin fines de lucro para ser beneficiarias de las donaciones de madera, es decir, el requisito descrito en el punto 3 del artículo 65, el cual se lee: *“Aportar una nota en la que se manifieste no poseer vínculos con partidos políticos”*.

Dicho punto se refiere a que actualmente las organizaciones sin fines de lucro interesadas en recibir madera donada por el MINAE, deben aportar una nota que especifique que no tienen vinculación alguna con partidos políticos.

Sobre este particular, primeramente, llama la atención que la reforma excluya de la normativa vigente el requisito de marras y que en la exposición de motivos el proponente no haya justificado el porqué de la necesidad de suprimir dicho requerimiento, es decir, que en la parte expositiva del proyecto de ley no se aprecia dicha fundamentación.

⁵ **ARTÍCULO 1º.-** *Los bienes que se detallen en los incisos a), b), e), ch) y d) serán donados, en forma equitativa, a centros o instituciones de educación, de beneficencia, o a otras dependencias del Estado, que los necesiten para la realización de sus fines.*

Este proceder de la propuesta de eliminar ese requisito riñe con los principios de transparencia, control y fiscalización que deben imperar en la Función Pública, esto, en el entendido que a posteriori podría eventualmente prestarse para el otorgamiento de beneficios irregulares y facilitar la permeabilidad política en actos administrativos.

Es importante destacar que para el correcto funcionamiento del aparato estatal deben de respetarse los principios de legalidad, efectividad y democracia, ya que, su gestión está orientada a la eficiencia, a la economía, a la satisfacción plena de las necesidades sociales y sobre todo a la transparencia en la rendición de cuentas, por lo tanto, con la eliminación del requisito en cuestión, se estaría suscitando un retroceso y una muy probable lesión a estos principios de transparencia y rendición de cuentas.

Precisamente el espíritu de establecer requisitos como este dentro de la normativa, es velar por el adecuado desarrollo del acto administrativo para que, de este modo, se puedan ejercer inmediatamente las medidas correctivas en caso de detectarse irregularidades; por lo que la eliminación del requisito número 3 podría generar menoscabo de la integridad, así como una disminución en los valores éticos y de control y fiscalización de los fondos públicos de la Administración.

6.- La propuesta al incluir a las municipalidades dentro de las beneficiarias de la donación de la madera decomisada por el MINAE le establece una sanción en el caso de que incumplan con el uso específico de la madera o los recursos forestales que hayan citado en la solicitud, y es que deberán reintegrar el valor comercial de la donación al Estado. Esta sanción está prevista en la ley vigente para el caso de las organizaciones sin fines de lucro y se mantiene en la propuesta.

La obligación de reintegrar el valor comercial de la donación al Estado en caso de incumplimiento es lo que se conoce como la figura de la reversión, la cual es considerada como una limitación a la propiedad y que por ende hace que esta propuesta de ley requiera de una votación agravada para su aprobación.

Con respecto a la figura de la reversión, resulta conveniente traer a colación nuevamente lo esbozado en el informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos **AL-DEST- IIN-003-2020**, el cual explica de forma muy clara y precisa este tema y que para lo que nos ocupa dice:

“En otro orden de ideas la referencia que se hace a las organizaciones que no cumplan con los requisitos establecidos obligándolas a devolver al Estado el costo de lo recibido por el concepto del material que determina el artículo en comentario, no es posible, en virtud de que las organizaciones sin fines de lucro (sean asociaciones o fundaciones), aunque conforme su ley, como ya se indicó al inicio del presente estudio son de naturaleza privada aunque

entre sus fines realizan funciones de interés público, es decir, los bienes que salen del Estado a dichos organismos entre en la esfera privada de estos, se trata de un donación pura y simple.

Así las cosas, es necesario destacar que sobre la “cláusula de reversión” que se pretende incorporar, la Procuraduría General de la República ha externado que en los casos de donaciones de bienes públicos es factible incluir cláusulas para revertir la propiedad del bien al Estado, mediante oficio OJ-096-2007, de 26 de septiembre de 2007- El Departamento de Servicios Técnicos, ha mantenido la tesis o criterio jurídico, que la norma que dispone la imposibilidad jurídica de incluir la cláusula de reversión -artículo 1.396 del Código Civil⁶- es de aplicación general y que por tanto no es viable su desaplicación para casos concretos, en apego al principio de inderogabilidad singular de las normas, de aplicación inclusive para el propio legislador que la ha aprobado la norma general.

*En este sentido, el criterio del Departamento de Servicios Técnicos, emitido en la consulta CON-010-2005, del 16 de febrero del 2005 indica lo siguiente: Imposibilidad de estipular cláusula de reversión: **“En principio, la transferencia gratuita realizada por medio de la donación es irrevocable -queda a salvo la revocación por causas de ingratitud- y como en la compraventa o en cualquier otro modo contractual de adquirir un bien, el traslado de la propiedad, tiene lugar de manera definitiva desde el momento del convenio”.***

Por su parte, Brenes Córdoba⁷, indica que la reversión, se contrapone al espíritu de la institución de la DONACIÓN, “que el donante se reserve el derecho de recobrar el dominio de lo donado, a la muerte del donatario; forma limitada de donar que en Derecho se conoce con el nombre de reversión, prohibida de modo expreso por la legislación costarricense al igual que la cláusula sustitutoria, por la que se dispone que el agraciado, a su fallecimiento, transmita el objeto a determinada persona; puesto que todos esos modos irregulares de instituir entraban la movilización de la propiedad, con perjuicio del interés común”. Mientras que Mesineo⁸ indica: (...) “El sentido moderno del requisito de la irrevocabilidad se aprecia considerando que, en cuanto la donación es un contrato, tiene su fuerza obligatoria (...); y por eso, no podría ser reducida a la nada por voluntad unilateral del donante, precisamente mediante la revocación”.

⁶ El artículo 1396 del Código Civil establece: “No puede hacerse donación con cláusulas de reversión o de sustitución”.

⁷ Vid. Brenes Córdoba Alberto. “Tratado de los contratos”. Ed., Juriscentro. San José, Costa Rica, 1985, pág. 273 y ss.

⁸ Vid. Mesineo Franceso. “Manual de Derecho Civil y Comercial”. Ed., Jurídicas Europea- América, Buenos Aires, 1955 tomo V, pág 5 y ss.

Es fundamental dejar patente, que la donación es transferir al donatario la propiedad de la cosa donada (artículo.1.404 C.C⁹), por lo que la donación se perfecciona con la aceptación del donatario, la cual, una vez expresada, no puede revocarse, sin importar la naturaleza del donante, ni la del donatario o beneficiario (sea el Estado, una institución pública, un ente privado o una persona física); puesto que su efecto se mantiene y el inmueble donado pasa a ser propiedad privada del donatario o beneficiario.

Tampoco resulta relevante el tipo de bien que se dona, si fueron cosas públicas o no¹⁰. Una vez donados a entes privados, los bienes se convierten en propiedad privada, aunque sigan utilizándose, por voluntad de su nuevo propietario, en un servicio de acceso público.

Así las cosas, como se refiere a entes privados beneficiados de una donación, es relevante indicar que los entes privados son personas de Derecho privado, cuyo patrimonio se encuentra, como ya se mencionó, bajo la protección del numeral 45 de la Constitución Política, el cual dispone que “la propiedad es inviolable; y que a nadie puede privarse de la suya, si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme la ley”.

Siendo esto así, pretender el reintegro del valor comercial de la madera donada cuando se incumplan objetivos y fines estipulados en la solicitud de donación por parte de los gobiernos locales y las agrupaciones sin fines de lucro, podría menoscabar los postulados de seguridad jurídica y de legalidad, aunado al hecho de que la reforma propuesta no plantea un mecanismo de fiscalización para determinar si realmente estos objetivos se cumplen, dando pie a la inviabilidad de la devolución.

E - CONSIDERACIONES FINALES

De conformidad con el principio de legalidad, el MINAE requiere de la aprobación de una ley que lo autorice a donar la madera decomisada a las municipalidades, de allí la necesidad de aprobar esta propuesta de ley.

- Resulta completamente viable y conteste con el ordenamiento jurídico que tanto los gobiernos locales como las agrupaciones sin fines de lucro sean beneficiadas de

⁹ El artículo de cita indica que: “La donación trasfiere al donatario la propiedad de la cosa donada”.

¹⁰ Las cosas públicas son aquellas que, según el artículo 261, las que por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Las cosas públicas están fuera del comercio; y no pueden entrar en él, mientras legalmente no se disponga así (principio de legalidad), separándolas del uso público a que estaban destinadas, es decir mediante la desafectación, reza el numeral 262 del Código Civil. Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezca el Estado o a los Municipios, quienes, para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona.

recibir madera confiscada en calidad de donativo, cuando esta no haya podido ser adjudicada mediante un proceso de remate o vendida a un tercero interesado, con el fin de que esto signifique un insumo para la consecución de sus objetivos de interés social.

- Es de capital importancia que la normativa tendiente a garantizar la transparencia, la debida fiscalización y el correcto control de las actuaciones de la Administración y del destino que se dé a las donaciones que realiza el Estado, permanezca vigente dentro del ordenamiento jurídico.

Por tal motivo, lejos de que la propuesta de ley elimine el requisito número 3 esgrimido supra, más bien se aconseja que se reforme, de manera tal, que en lugar de presentar una simple nota que los desvincula con partidos políticos, las organizaciones sin fines de lucro deban aportar una declaración jurada en escritura pública para que de esta manera se le revista al acto de donación de madera decomisada con la solemnidad, credibilidad y transparencia. De este modo, se evitaría eventualmente el nacimiento de redes de corrupción o al menos se dificultaría la comisión de hechos ilícitos dentro de este procedimiento administrativo en particular.

- Resulta de imperiosa necesidad que se definan los mecanismos pertinentes para hacer entrega de la donación de madera cuando exista multiplicidad de solicitudes. Si bien es cierto que en la motivación el proponente sugiere que se haga bajo la premisa de “primero en tiempo, primero en derecho”, en la norma propuesta no se incluye esa disposición ni se dispone de algún otro procedimiento que establezca el tratamiento que se le dará cuando se presenten varias solicitudes de municipalidades y de organizaciones no gubernamentales.
- Con respecto a la reversión, tal y como se esbozó supra, reintegrar el valor comercial de la madera donada por incumplimiento de la institución donataria podría reñir con los postulados de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Tal como se señaló supra, la posición mantenida por la Procuraduría General de la República desde hace varios años respecto al tema de la reversión es diferente a la externada por este Departamento.

F - TÉCNICA LEGISLATIVA

En el inciso b) se hace una repetición innecesaria del término “organizaciones sin fines de lucro”, el cual está incluido en el inciso c).

G- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. Votación

Siendo que la figura de la reversión consiste en una limitación a la propiedad, según lo dispuesto por el artículo 45 constitucional, para la aprobación de este proyecto de ley se requerirá de la votación de dos tercios de la totalidad de las y los diputados miembros.

2. Delegación

El presente proyecto no puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, en atención a la votación requerida de los dos tercios del total de los miembros.

3. Consultas

- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Instituto de Desarrollo Rural (INDER)
- Todas las municipalidades y Consejos Municipales de Distrito
- Asociaciones de Desarrollo de los Territorios Indígenas.

H - FUENTES

1. Constitucionales

- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional Resolución N. 9993 – 2000.

2. Leyes y reglamentos

- Ley N°218 de 8 de agosto de 1939, Ley de Asociaciones.
- Ley N°7794, Código Municipal.
- Ley N°6106, Ley de Distribución de Bienes Confiscados o Caídos en Comiso.

3. Jurisprudencia

Procuraduría General de la República

- C- 029 – 91
- OJ – 005 – 2003
- OJ – 097 – 2010
- OJ – 099 – 2010
- OJ – 077 – 2020
- OJ – 106 – 2021

I- ANEXOS

Cuadro comparativo

LEY 7575	EXPEDIENTE 23429
Artículo 65- Disposición de productos decomisados Las infracciones de esta ley se denunciarán ante la autoridad judicial competente y, si se decomisa madera u otros productos forestales, la referida autoridad, previo avalúo realizado por la Administración Forestal del Estado, los rematará en subasta pública dentro de un plazo no mayor a un mes contado a partir de la fecha en que se interpuso la denuncia. Esos productos forestales no podrán subastarse por un valor menor al fijado por la Administración Forestal del Estado. Si transcurrido ese plazo no se ha rematado la madera o los recursos forestales, cualquier persona podrá aprovecharlos previo depósito, en el tribunal, del valor asignado por la Administración Forestal, El producto del remate se depositará en la cuenta de la autoridad judicial correspondiente, mientras se define el proceso respectivo. Si el indiciado resulta absuelto, se le entregará el dinero; en caso contrario, el cincuenta por ciento (50%) le corresponderá a la Administración Forestal del Estado y el otro cincuenta por ciento (50%) a las municipalidades del lugar donde se encuentre el fundo del cual se extrajo la materia prima o donde se ubique la industria o a la autoridad de la comunidad indígena, si es un territorio indígena, para destinarlo al desarrollo de proyectos en beneficio de la comunidad; todo sin perjuicio de las responsabilidades penales que se determinen para los infractores. En caso de madera que llegue al poder del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) como resultado de un desastre natural o por ampliación o mantenimiento de carreteras, sean estas rutas	Artículo 65- Disposición de productos decomisados. Las infracciones de esta ley se denunciarán ante la autoridad judicial competente y, si se decomisa madera u otros productos forestales, la referida autoridad, previo avalúo realizado por la Administración Forestal del Estado, los rematará en subasta pública dentro de un plazo no mayor a un mes contado a partir de la fecha en que se interpuso la denuncia. Esos productos forestales no podrán subastarse por un valor menor al fijado por la Administración Forestal del Estado. Si transcurrido ese plazo no se ha rematado la madera o los recursos forestales, cualquier persona podrá aprovecharlos previo depósito, en el tribunal, del valor asignado por la Administración Forestal. El producto del remate se depositará en la cuenta de la autoridad judicial correspondiente, mientras se define el proceso respectivo. Si el indiciado resulta absuelto, se le entregará el dinero; en caso contrario, el cincuenta por ciento (50%) le corresponderá a la Administración Forestal del Estado y el otro cincuenta por ciento (50%) a las municipalidades del lugar donde se encuentre el fundo del cual se extrajo la materia prima o donde se ubique la industria o a la autoridad de la comunidad indígena, si es un territorio indígena, para destinarlo al desarrollo de proyectos en beneficio de la comunidad; todo sin perjuicio de las responsabilidades penales que se determinen para los infractores. En caso de madera que llegue al poder del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) como resultado de un desastre natural o por ampliación o mantenimiento de carreteras, sean estas rutas

nacionales o cantonales, siempre que los propietarios del recurso forestal sean desconocidos, o de madera decomisada que no haya sido adjudicada en remate o adquirida según las disposiciones de este artículo, una vez firme la sentencia condenatoria, el Ministerio de Ambiente y Energía queda autorizado para:

a) Aprovechar dicha madera en obras requeridas para el mejoramiento de infraestructura en las áreas silvestres protegidas.

b) Donar al Ministerio de Educación Pública (MEP) dicha madera, previa solicitud de los interesados.

~~c) En caso de que existan remanentes de madera no requerida por el Ministerio de Educación Pública, se autoriza al Ministerio de Ambiente y Energía para que done esta madera remanente a organizaciones sin fines de lucro que la soliciten.~~

Las solicitudes de donación, por parte de las organizaciones sin fines de lucro, deberán cumplir los siguientes requisitos:

1) Aportar la personería jurídica vigente.

2) Presentar un plan detallado sobre el uso específico al que será sujeta la madera o los recursos forestales.

~~3) Aportar una nota en la que se manifieste no poseer vínculos con partidos políticos.~~

nacionales o cantonales, siempre que los propietarios del recurso forestal sean desconocidos, o de madera decomisada que no haya sido adjudicada en remate o adquirida según las disposiciones de este artículo, una vez firme la sentencia condenatoria, el Ministerio de Ambiente y Energía queda autorizado para:

a) Aprovechar dicha madera en obras requeridas para el mejoramiento de infraestructura en las áreas silvestres protegidas.

b) Donar al Ministerio de Educación Pública (MEP) y a organizaciones sin fines de lucro dicha madera, previa solicitud de los interesados.

c) Igualmente podrán donarla a municipalidades, asociaciones de desarrollo, fundaciones y otras organizaciones sin fines de lucro.

Las solicitudes de donación, provenientes de las municipalidades y organizaciones sin fines de lucro, deberán cumplir los siguientes requisitos:

1- Aportar la personería jurídica vigente.

2- Presentar un plan detallado sobre el uso específico al que será sujeta la madera o los recursos forestales.

4) Si anteriormente ha recibido alguna donación de este tipo, deberá aportar un informe de rendición de cuentas sobre el uso dado a dicha donación.

El Ministerio de Ambiente y Energía deberá verificar que la organización solicitante esté al día en sus obligaciones tributarias y obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf).

Las organizaciones sin fines de lucro que hayan recibido este tipo de donación e incumplan el uso específico de la madera o los recursos forestales, citado en la solicitud, deberán reintegrar el valor comercial de la donación al Estado.

El Ministerio de Educación Pública destinará esa madera a fabricar mobiliario o reparar infraestructura en escuelas y colegios públicos o a utilizarla como materia prima en las asignaturas de ebanistería, torno, carpintería y otras que impartan escuelas y colegios estatales, mientras que las organizaciones sin fines de lucro la destinarán al cumplimiento de sus objetivos.

(Así reformado por el artículo único de Ley para el aprovechamiento de los productos decomisados por medio de la Ley N° 7575, N° 9927 del 18 de diciembre del 2020)

3- Si anteriormente ha recibido alguna donación de este tipo, deberá aportar un informe de rendición de cuentas sobre el uso dado a dicha donación.

El Ministerio de Ambiente y Energía deberá verificar que la organización solicitante esté al día en sus obligaciones tributarias y obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf).

Las organizaciones sin fines de lucro, **así como las municipalidades**, que hayan recibido este tipo de donación e incumplan el uso específico de la madera o los recursos forestales, citado en la solicitud, deberán reintegrar el valor comercial de la donación al Estado.

El Ministerio de Educación Pública destinará esa madera a fabricar mobiliario o reparar infraestructura en escuelas y colegios públicos o a utilizarla como materia prima en las asignaturas de ebanistería, torno, carpintería y otras que impartan escuelas y colegios estatales, mientras que las organizaciones sin fines de lucro la destinarán al cumplimiento de sus objetivos.