



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IIN-020-2022

INFORME DE TEXTO DICTAMINADO

PROYECTO DE LEY

**“CREACIÓN DEL CANTÓN PAQUERA, CANTÓN XIV
DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS”**

EXPEDIENTE N.º 23.055

INFORME JURÍDICO-SOCIOAMBIENTAL

ELABORADO POR:

**ALEXIS ZAMORA OVARES
RUTH XINIA RAMÍREZ CORELLA
ASESORES PARLAMENTARIOS**

SUPERVISADO POR:

**Mº MAYELA CHAVES VILLALOBOS
GASTÓN VARGAS ROJAS
JEFES DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

**SELENA REPETTO AYMERICH
DIRECTORA A. I.**

17 DE NOVIEMBRE, 2022



TABLA DE CONTENIDO

A.- RESUMEN DEL PROYECTO	4
B.- ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS	6
C.- VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	8
D.- ANÁLISIS SOCIOAMBIENTAL	9
DESCRIPCIÓN GENERAL DEL ÁREA DE ESTUDIO	9
1.- Cantón de Puntarenas	9
2. Ubicación	10
3. División administrativa	10
5. Demografía	11
6. Economía	12
CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACION META: DISTRITO DE PAQUERA	12
1. Ubicación	12
2. Demografía	13
4. Carreteras	13
5. Problemas Socio económicos de la Población del Distrito de Paquera	14
6. Creación del Concejo Municipal de Distrito de Paquera	14
7. Impacto esperado para la comunidad del Distrito de Paquera	15
PROYECCIONES DE POBLACIÓN Y TERRITORIO PARA EL NUEVO CANTÓN DE PAQUERA	15
Límites pretendidos para el nuevo Cantón Paquera	15
Extensión Territorial proyectada para el nuevo cantón Paquera	17
Población proyectada para el nuevo cantón Paquera	18
ASPECTOS RELACIONADOS CON LA INICIATIVA DE CREACIÓN DEL CANTÓN DE PAQUERA	19
a.- Criterio de la Intendencia Municipal en relación con la creación del nuevo cantón de Paquera.	19
b.- Comisión Especial del Concejo de Distrito “Cantonato de Paquera”	20
5.3 Acuerdo del Concejo Municipal de la Municipalidad de Puntarenas	20
E.- ANÁLISIS JURÍDICO	20
E.1.- ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE LA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA	21

E.2.- MARCO JURÍDICO APLICABLE A LA DIVISIÓN TERRITORIAL	22
E.3.- REQUISITOS JURÍDICOS Y TÉCNICOS PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS CANTONES ADMINISTRATIVOS.	23
E.4 SOBRE LAS VOTACIONES DE LOS PROYECTOS DE LEY QUE PRETENDEN CREAR CANTONES	25
ANÁLISIS DEL ARTICULADO	26
ARTÍCULO 2- Definición de límites	32
ARTÍCULO 4- Proceso de transición	35
ARTÍCULO 5- Contratación de funcionarios	39
ARTÍCULO 6- Gestiones ante el Registro Nacional	39
ARTÍCULO 7- Primeras elecciones municipales	41
ARTÍCULO 8- Transferencia de recursos	42
ARTÍCULO 9- Mapa oficial	43
ARTÍCULO 10- Sobre el impedimento de la División Territorial Administrativa	45
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	45
TRANSITORIO I-	46
TRANSITORIO II-	46
TRANSITORIO III-	46
F.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	47
Votación	47
Delegación	47
Consultas	48
Preceptivas:	48
G.- NORMAS JURIDICAS VINCULADAS AL PROYECTO DE LEY	48



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

AL-DEST- IIN-020-2022

INFORME INTEGRADO¹

**“CREACIÓN DEL CANTÓN PAQUERA, CANTÓN XIV
DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS”**

EXPEDIENTE N.º 23.055

A.- RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa cuenta con 10 artículos y 3 disposiciones transitorias, mediante las cuales se pretende crear el cantón decimocuarto de la provincia de Puntarenas, el cual llevaría por nombre Paquera, cuyo territorio comprende el distrito actual de Paquera, distrito quinto del cantón de Puntarenas.

Aunque no se propone una definición concreta de límites, se establece que los mismos se realicen observando la normativa contemplada en el Decreto Ejecutivo 40962-MJP, de 24 de enero de 2018, publicado en La Gaceta 66, de 17 de abril de 2018, sobre “*Actualización del Sistema Geodésico de Referencia Horizontal Oficial para Costa Rica*”.

Se determina, además, que el cantón estará formado por un distrito único que será Paquera, conformado por los mismos poblados del distrito actual. Respecto de la cabecera de cantón, indica que será Paquera y el Gobierno Municipal se ubicará en el poblado de Paquera centro.

En cuanto al proceso de transición entre el Concejo Municipal de Distrito de Paquera y el cantón de Paquera que pretende crearse, se señala que en caso de que así lo considere necesario, el Concejo Municipal de Distrito de Paquera coordinará el proceso de transición con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), en conjunto con la Municipalidad de Puntarenas. Por otra parte, se indica que la Contraloría General de la República deberá brindar al nuevo cantón, en coordinación con Mideplán y el IFAM, cada uno en el ámbito de sus competencias, la asesoría necesaria que facilite la transición presupuestaria correspondiente.

¹ Elaborado por Área Jurídica: Alexis Zamora Ovares Asesor Parlamentario; supervisado por M^oMayela Chaves Villalobos, Jefe de Área Internacional y Comercio Exterior. Área Socioambiental: Ruth Ramírez C. Asesora Parlamentaria. Supervisada por el Gastón Vargas R, Jefe de Área Socioambiental. Revisión final Selena Repetto Aymerich, Directora a.i. Departamento de Servicios Técnicos.



Respecto de los funcionarios que se encuentren laborando para el Concejo Municipal de Distrito de Paquera, se establece que los mismos pasarán automáticamente a ser funcionarios de la nueva Municipalidad de Paquera; y que a dichos funcionarios se les respetarán todos sus derechos laborales.

Con respecto a la nueva identidad jurídica y el traslado de los bienes muebles que posea el Concejo Municipal de Distrito de Paquera, para que pasen a ser propiedad de la Municipalidad de Paquera, la norma establece que a partir de la instalación de la nueva Municipalidad de Paquera, las autoridades municipales deberán gestionar, ante el Registro Nacional, todo lo relacionado con el traslado de los bienes inmuebles al cantón creado, siendo que las fincas inscritas en el distrito 05 pasarán a formar parte del distrito único del cantón 14, Paquera, de Puntarenas.

En cuanto a las primeras elecciones municipales, se determina que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) va a realizar los actos preparatorios y ajustes logísticos necesarios para organizar comicios en el nuevo cantón de Paquera, con ocasión de las elecciones municipales a celebrarse el primer domingo de febrero del año 2024, siempre y cuando se cumpla con el plazo señalado, caso contrario, dichos comicios tendrán lugar hasta el siguiente ciclo electoral municipal.

Sobre la transferencia de recursos, la iniciativa dispone que una vez instalada la nueva Municipalidad de Paquera, se autorice a la Municipalidad de Puntarenas para que transfiera los recursos que pertenezcan al Concejo Municipal de Distrito de Paquera a la nueva Municipalidad de Paquera, tomando cada uno de los respectivos gobiernos locales, las previsiones administrativas necesarias, especialmente a nivel de planificación institucional, análisis financieros y económicos que permitan una transición financiera sana, coherente y efectiva al nuevo Gobierno local de Paquera. Según la norma, las transferencias deberán reflejarse tanto en el presupuesto de la Municipalidad que transferirá los recursos como en el presupuesto de la Municipalidad que recibirá los recursos.

El proyecto también faculta al Instituto Geográfico Nacional para que, dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley, interprete y represente en la Cartografía Oficial los límites y se declare oficial el mapa que se genere de este límite.

Otro aspecto señalado tiene que ver con el impedimento de la División Territorial Administrativa, para lo cual hace referencia a que si ocurriera el impedimento establecido en la Ley 6068, "*Declara Invariable la División Territorial Administrativa de la República*", durante los Catorce Meses anteriores a todas las Elecciones Nacionales de Presidente y Vicepresidentes y Reforma Código Electoral, del 20 de julio de 1977, y sus reformas, la ley entrará en vigencia el día hábil siguiente a la celebración de las próximas elecciones nacionales para elegir presidente,



vicepresidentes y diputados o, en su defecto, el día hábil siguiente a la celebración de las próximas elecciones para designar a las autoridades municipales.

El proyecto cuenta con tres disposiciones transitorias. En la primera indica que hasta que no sean elegidos los regidores, síndicos, concejales, la alcaldía y las vicealcaldías, se autoriza a los actuales concejales, intendente y viceintendente del Concejo Municipal de Distrito de Paquera para que tomen las decisiones para continuar administrando los intereses y servicios locales del cantón de Paquera.

En el transitorio II se dispone que mientras no se instale la respectiva municipalidad, el territorio circunscrito dentro de los límites señalados en el artículo 2 de esta ley se regirá por lo dispuesto en la Ley 8173, Ley General de Concejos Municipales de Distrito, de 7 de diciembre de 2001. En el citado transitorio también se indica que una vez que se instale la nueva Municipalidad del cantón de Paquera, desaparecerá el Concejo Municipal de Distrito de Paquera.

Finalmente, mediante el transitorio III, se señala que los ingresos provenientes por concepto de patentes se regirán bajo la Ley de Patentes del Cantón de Puntarenas, hasta que en un plazo máximo de dieciocho meses de instalada la nueva Municipalidad de Paquera cuente con su propia ley debidamente publicada.

B.- ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS

Se han presentado varias iniciativas para la creación de otros cantones. A continuación, se presenta la lista de los antecedentes legislativos de algunos expedientes que se han presentado para la creación de cantones durante los últimos cinco años:

- 1.- EXPEDIENTE N° 20.538 “**CREACIÓN DEL CANTÓN VII DE LA PROVINCIA DE LIMÓN DENOMINADO CARIARI**”. No fue dictaminado. Este expediente fue archivado el 20 de octubre de 2021, mediante archivo N° 16.424 por vencimiento del plazo cuatrienal.
2. EXPEDIENTE N° 20.740: “**CREACIÓN DEL CANTÓN XVII DE LA PROVINCIA DE ALAJUELA DENOMINADO POCOSOL**” Dictamen Unánime Negativo. Este expediente fue archivado el 17 de noviembre de 2021, mediante archivo N° 16.089.
3. EXPEDIENTE N° 20.748: “**CREACIÓN DEL CANTÓN XII DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS, MONTEVERDE**”. Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal. Sin dictamen

4. EXPEDIENTE N°20.772: “**CREACIÓN DEL CANTÓN XVII DE LA PROVINCIA DE ALAJUELA, PEÑAS BLANCAS**” Este expediente fue archivado el 25 de abril de 2022, mediante archivo N° 16.598 por vencimiento del plazo cuatrienal. Sin dictamen.

5. EXPEDIENTE N° 20.773: “**CREACIÓN DEL CANTÓN CÓBANO, CANTÓN XII DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS**”. Este expediente fue archivado por vencimiento del plazo cuatrienal el 21 de abril de 2022. No fue dictaminado.

6. EXPEDIENTE N° 21.618: “**CREACIÓN DEL CANTÓN MONTEVERDE, CANTÓN XII.**” Este proyecto se convirtió en ley de la República, mediante **Ley N°10.019 “Crea el cantón de Monteverde, Cantón XII de la Provincia de Puntarenas.”**

7. EXPEDIENTE N° 22.643: “**CREACIÓN DEL CANTÓN COLORADO, CANTÓN DUODÉCIMO DE LA PROVINCIA DE GUANACASTE**”.

Fecha de iniciado: 12 de agosto de 2021.

Fecha de publicación: 02 de setiembre de 2021.

Vencimiento Cuatrienal: 12 de agosto de 2025.

Vencimiento Ordinario: 09 de febrero de 2022.

Dictamen afirmativo de mayoría en la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.

Recibido por la Secretaría del Directorio el 22 de abril de 2022.

Último estado de Tramitación En Plenario en segundo día de mociones 137 RAL.

8. EXPEDIENTE N°22.749: “**CREACIÓN DEL CANTÓN DE PUERTO JIMENEZ, CANTÓN XIII DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS**”. Votada en Segundo Debate el 29 de marzo de 2022. **Originó la Ley N°10.195.**

9. EXPEDIENTE N° 22.874: “**CREACIÓN DEL CANTÓN OJO DE AGUA, CANTÓN XVII DE LA PROVINCIA DE ALAJUELA**”

Fecha de iniciado: 17 de enero de 2022.

Fecha de publicación: 27 de enero de 2022.

Vencimiento Cuatrienal: 17 de enero de 2022.

Vencimiento Ordinario: 16 de junio de 2022.

Último estado de Tramitación: **Ingresó al orden del día de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales 08 de marzo de 2022.**

11. EXPEDIENTE N°23.109: “**CREACIÓN DEL CANTÓN CÓBANO**”.



Fecha de iniciado: 12 de mayo de 2022.

Fecha de publicación: 24 de mayo de 2022.

Vencimiento Cuatrienal: 12 de mayo de 2026.

Vencimiento Ordinario: No registra

Último estado de Tramitación: Ingresó a la Comisión Especial N° 23.120 el 3 de octubre 2022.

La creación del Cantón de Cóbano fue presentada anteriormente mediante otras iniciativas legislativas, siendo la más reciente la tramitada mediante del expediente legislativo N° 20.773, “*CREACIÓN DEL CANTÓN CÓBANO, CANTÓN XII DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS*”, el cual fue archivado recientemente por vencimiento del plazo cuatrienal.

De acuerdo con los datos del Sistema de Información Legislativa (SIL), actualmente existen en tramitación cuatro proyectos de ley tendientes a la creación de nuevos cantones en el país.

La creación del cantón Ojo de Agua perteneciente a la Provincia de Alajuela, Cóbano y Paquera de la Provincia de Puntarenas y Colorado de la Provincia de Guanacaste.

Actualmente los distritos de Colorado y Cóbano son administrados por Concejos Municipales de Distrito.

En relación con la creación de nuevos cantones, en el último quinquenio (2017- a la fecha) se han creado tres nuevos cantones: el primero el Cantón de Río Cuarto Provincia de Alajuela, el cantón de Monteverde y recientemente el cantón de Puerto Jiménez, ambos de la Provincia de Puntarenas.

C.- VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE ²

Según la información suministrada por el Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos, la aprobación del proyecto podría significar una oportunidad para hacer realidad el cumplimiento del Objetivo N° 16 de Desarrollo Sostenible. Según la Organización de Naciones Unidas³, “*entre las principales metas del Objetivo 16 se encuentran el garantizar la igualdad de acceso a la justicia, la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas y el acceso público a la información, así como el establecimiento de instituciones eficaces, responsables y transparentes y la adopción de leyes y políticas no discriminatorias a favor del desarrollo sostenible.*”

² Información suministrada por el Lic. Walter Gutiérrez Carmona, asesor parlamentario del Área de Investigación y Gestión Documental. Revisada por la Lic. Lilliana Cisneros, Jefe de Área.

³ <https://agenda2030lac.org/es/ods/16-paz-justicia-e-instituciones-solidas>



Dado que la propuesta legislativa pretende la aprobación de un nuevo cantón en el territorio nacional, concretamente el de Colorado, en la provincia de Guanacaste, significa un punto de partida para conceptualizar desde ese marco jurídico, más que una porción de territorio, una ciudadanía comprometida con los propósitos asociados con la paz, la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho, tal y como lo dispone el ODS N° 16.

Dentro de las manifestaciones de cumplimiento efectivo del ODS N° 16 en la creación del nuevo cantón podrían considerarse, entre otras condiciones, la igualdad de género, de inclusión de personas adultas mayores y con discapacidad, la participación de personas jóvenes en instancias decisorias, entre otras.

D.- ANÁLISIS SOCIOAMBIENTAL

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL ÁREA DE ESTUDIO

Tal y como se ha indicado, la iniciativa propone que el distrito número cinco del cantón Central de Puntarenas “Paquera” se crea como un nuevo cantón de la provincia de Puntarenas; por tal razón, a continuación, se desarrolla un capítulo sobre aspectos territoriales, sociodemográficos y económicos, tanto del cantón de Puntarenas como del distrito de Paquera.

1.- Cantón de Puntarenas

El Cantón de Puntarenas es el Primero de la Provincia de Puntarenas y posee un área de 1.842.33 kilómetros cuadrados, ubicado en coordenadas geográficas: 09°56'55" latitud norte y 84° 58'24" latitud oeste.

Limita al este con los cantones de San Ramón, Montes de Oro y Esparza, al oeste con los cantones de Nandayure y Abangares, al norte con los cantones de Abangares y San Ramón, al sudeste con el Golfo de Nicoya, y al sur con el Océano Pacífico.

La Municipalidad de Puntarenas inició sus trabajos desde el momento mismo de la declaratoria del cantonato (1848), diez años antes de la declaratoria oficial de ciudad. Las primeras corporaciones municipales debieron enfrentar un gran problema: la poca población autóctona capacitada para desempeñarse en puestos de responsabilidad; los moradores apenas poseían conocimientos básicos. En vista de esto, no resulta extraña la presencia de colaboradores municipales de origen extranjero, tal es el caso del General cañas, oriundo de El Salvador, quien se desempeñó como Gobernador de la Comarca.

Imagen 1. Cantón central de Puntarenas



Se considera que el aumento de la población del cantón se dio luego de que se declarara a Puntarenas como Puerto Franco de altura para las exportaciones de café a Inglaterra y Chile en 1847, ayudado por la construcción del burro carril entre Barranca y Esparza y la construcción del ferrocarril entre San José y Puntarenas finalizado en 1910.

La actividad portuaria, ferrocarrilera, turística tuvo gran realce desde los finales del Siglo XIX, XX, se electrificó el ferrocarril al Pacífico, en 1950 se construyó la carretera interamericana y luego años después se construye la carretera Alberto Echandi a la ciudad de Puntarenas. Luego se produce un gran decaimiento con el traslado del puerto a Caldera.

2. Ubicación

Los límites del cantón están definidos de la siguiente forma:

- Norte: Sierra de Tilarán; Provincia de Alajuela, Provincia de Guanacaste, Monteverde
- Sur: Océano Pacífico
- Este: Río Barranca
- Oeste: Río Lagarto, Río Bongo con Guanacaste y Océano Pacífico.

Fue fundado el 4 de noviembre de 1862. Su cabecera es la ciudad de Puntarenas.

3. División administrativa

De acuerdo con la división político-administrativa, el cantón central de Puntarenas es parte de la sexta provincia del país siendo su cabecera.



El cantón está integrado por 15 distritos administrativos; la ciudad de Puntarenas se compone de tres distritos urbanos: Puntarenas, Chacarita y El Roble; cuenta también con 12 distritos rurales, y la isla del Coco. Además tiene 3 Consejos Municipales de Distritos (Lepanto, Paquera, Cóbano) ubicados en la Península de Nicoya.

Los distritos que componen el cantón son:

Puntarenas
Pitahaya
Chomes
Lepanto
Paquera
Manzanillo
Guacimal
Barranca
Isla del Coco
Cóbano
Chacarita
Chira
Acapulco
El Roble
Arancibia

Una gran parte de la península de Nicoya se encuentra temporalmente bajo la jurisdicción del cantón de Puntarenas de la provincia de Puntarenas. Corresponde a los distritos peninsulares de Isla de Chira, Lepanto, Paquera, Cóbano. Esto puede cambiar en el futuro, ya que existe un debate constante sobre la reasignación del área por efectos históricos.

4. Distritos de la península de Nicoya

Los tres distritos del cantón de Puntarenas ubicados en la península de Nicoya (Lepanto, Cóbano y Paquera), allende el Golfo de Nicoya, son importantes destinos turísticos debido a que en ellos se localizan atractivas playas como Montezuma, Tambor, Carmen, Hermosa, Manzanillo, Santa Teresa, Mal País, Isla Tortuga, etc.

5. Demografía

Para el año 2022, Puntarenas cuenta con una población estimada de 143 875 habitantes, y para el último censo efectuado, en 2011, Puntarenas contaba con una población de 115 019 habitantes.



De acuerdo al Censo Nacional del 2011, la población del cantón era de 115.019 habitantes, de los cuales, el 5,6% nació en el extranjero. El mismo censo destaca que había 33.228 viviendas ocupadas, de las cuales, el 51,1% se encontraba en buen estado y que había problemas de hacinamiento en el 7,9% de las viviendas.

El 71,5% de sus habitantes vivían en áreas urbanas. El nivel de alfabetismo del cantón es del 97,1%, con una escolaridad promedio de 7,6 años. Para el año 2012 presentaba un índice de desarrollo humano de 0.800 según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

6. Economía

El municipio cuenta con todos los servicios básicos, además de un muelle donde atracan cruceros de turistas, en la ciudad de Puntarenas. Cuenta con una economía basada en la pesca artesanal, industrias relacionadas con el sector pesquero, y el turismo.

El Censo Nacional de 2011 detalla que la población económicamente activa se distribuía de la siguiente manera:

- Sector Primario: 17,2%
- Sector Secundario: 16,1%
- Sector Terciario: 66,7%

CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACION META: DISTRITO DE PAQUERA

Paquera es el quinto distrito del cantón de Puntarenas, en la provincia de Puntarenas, de Costa Rica. Es uno de los ocho Concejos Municipales de Distrito existentes en nuestro país.

En tiempos coloniales, Paquera junto con la totalidad de la península de Nicoya le pertenecía administrativamente al Partido de Nicoya (actual Guanacaste). Fue a principios del siglo XX que el presidente Alfredo González Flores firma un decreto que traspasa la administración de Paquera junto con Lepanto y Cóbano a la provincia de Puntarenas. Esto se debió a que para ese momento era más rápido llegar a Paquera por mar en barcos procedentes de Puntarenas, que por las rutas terrestres existentes hacia Nicoya.

1. Ubicación

Paquera localizada en el extremo sur de la península de Nicoya, junto con Lepanto y Cóbano, constituye uno de los tres distritos peninsulares del cantón de Puntarenas.

Paquera cuenta con un área de 337,7 km y una altitud media de 10 m s. n. m.

Paquera es el único distrito peninsular de Puntarenas que tiene litoral tanto en el Golfo de Nicoya como en el Océano Pacífico. Posee un pequeño archipiélago frente a sus costas, con islas montañosas de reducido tamaño (algunas deshabitadas) entre las que destacan de norte a sur: isla San Lucas, Pan de Azúcar, Guayabos, Jesusita, Cedros, Negritos, Alcatraz y Tortuga.



De igual forma, posee el Refugio de Vida Silvestre Curú, de gran importancia en la protección de especies del sur de la península de Nicoya.

2. Demografía

Para el año 2022, Paquera cuenta con una población estimada de 8.410 habitantes, y para el último censo efectuado, en 2011, Paquera contaba con una población de 6.686 habitantes.

Entidad	Distrito
• País	 Costa Rica
• Provincia	 Puntarenas
• Cantón	 Puntarenas
Intendente	Ulises González Jiménez (PNR)
Superficie	
• Total	337,7 km ² 
Altitud	
• Media	10 m s. n. m.
Población (2022)	
• Total	8410 hab.
• Densidad	24,9 hab/km ²

3. Poblados

Los poblados que cuenta Paquera son: Ángeles, Astro Blanco, Bajo Negro, Cabeceras de Río Seco, Campiñas, Cerro Brujo, Concepción, Curú, Dulce Nombre, Espaveles, Esperanza, Flor, Gigante, Guaría, Higueral, Isla Cedros, Isla Jesucita, Isla Tortuga, Leona, Mango, Naranja, Pánico, Paraíso, Playa Blanca, Playa Cuchillo, Pochote, Punta del Río, Quebrada Bonita, Río Grande, Río Guarial, Río Seco, Rivas, San Fernando, San Luis, San Pedro, San Rafael, San Vicente, Santa Cecilia, Santa Lucía, Santa Rosa, Sonzapote, Tronco Negro, Valle Azul, Vueltas.

4. Carreteras

Al distrito lo atraviesan las siguientes rutas nacionales de carretera:

- Ruta nacional 21
- Ruta nacional 160
- Ruta nacional 621

5. Problemas Socio económicos de la Población del Distrito de Paquera

De acuerdo con la Intendencia de Paquera, tanto desde el punto de vista social como económico, el principal problema de la comunidad ha sido la incapacidad de la municipalidad para atender de manera directa e inmediata las necesidades básicas de los habitantes del Distrito de Paquera, tomando en cuenta la separación geográfica del Golfo, en donde se vuelve imposible el acceso después de las 08: 00 pm.

La red vial distrital se ha venido atendiendo con la transferencia de recursos limitados de la Ley 8114 y 9329, en donde por medio de desembolsos periódicamente, una vez que los haya recibido el Cantón Central, se les traslada a Paquera.

6. Creación del Concejo Municipal de Distrito de Paquera

La Asociación de Desarrollo Integral de Paquera en un principio se encargó de proveer al distrito de Paquera de todas sus necesidades comunales; su Junta Directiva siempre ha velado por el Desarrollo Comunal del distrito.

Por iniciativa e impulso del pueblo y dirigentes paquereños y con el apoyo de la Asociación de Desarrollo Integral de Paquera, se presentó ante la Municipalidad de Puntarenas la solicitud de la apertura de un Concejo Distrital en Paquera.

En sesión ordinaria N° 326 del 21 de agosto del año 1996, Artículo N°3, celebrada por el Concejo Municipal de Puntarenas, en moción presentada, se acuerda en pleno, la apertura del Concejo Municipal del Distrito de Paquera. En la Campaña Distrital de 1998 al 2002, se funda un concejo e inicia funciones.

El 01 de diciembre del año 2002 se da un proceso a nivel nacional: “la decisión popular”, hecho histórico en la política nacional y proceso en el que fueron elegidos popularmente, síndicos e intendente Municipal del partido Unidad Social Cristiana, con inicio de funciones el 3 de febrero del año 2003, con su respectiva juramentación.

Las labores del actual Concejo Municipal del Distrito de Paquera, en la parte deliberante, iniciaron el 09 de febrero del 2003, cuando sesionaron por primera vez.

Sus primeras acciones fueron buscar un lugar para sesionar, luego la de un lugar donde se estableciera la estructura administrativa del Concejo. Cuando lograron esto, empezó la tarea de amueblar y equipar las oficinas. Cabe mencionar que para la apertura colaboraron la empresa privada e instituciones públicas, con lo que fue el mobiliario, equipo de oficina y donaciones para la infraestructura del edificio.



El Concejo Municipal del Distrito de Paquera abrió sus puertas al público el lunes 05 de mayo del 2003, con un equipo de trabajo comprometido a funcionar en forma ágil, eficiente y eficaz para lograr un desarrollo Integral del Distrito de Paquera y hacer del Gobierno Municipal, una institución confiable al servicio de la sociedad. Paquera, en la actualidad, tiene un Concejo Municipal de Distrito, integrado por el Intendente, Viceintendente y cinco concejales propietarios y cinco suplentes. La presidencia Municipal ocupa además el puesto de Síndico, ante la Municipalidad del cantón Central de Puntarenas.

7. Impacto esperado para la comunidad del Distrito de Paquera

Para los dirigentes comunales de Paquera uno de los puntos principales que viene a resolver el proyecto es lo concerniente al proceso presupuestario, donde se presentan la mayoría de los problemas para los Concejos Municipales de Distrito debido a la dependencia actual que se tiene con las Municipalidad; el presupuesto de un Concejo Municipal de Distrito no es suficiente para las necesidades del distrito.

Para estos dirigentes, con la creación de un nuevo cantón, se verá un fortalecimiento en las finanzas municipales del Distrito, ya que aumentarían los recursos con un mayor porcentaje en las transferencias de ley, lo que se traduciría en una mejor ejecución de los proyectos comunales.

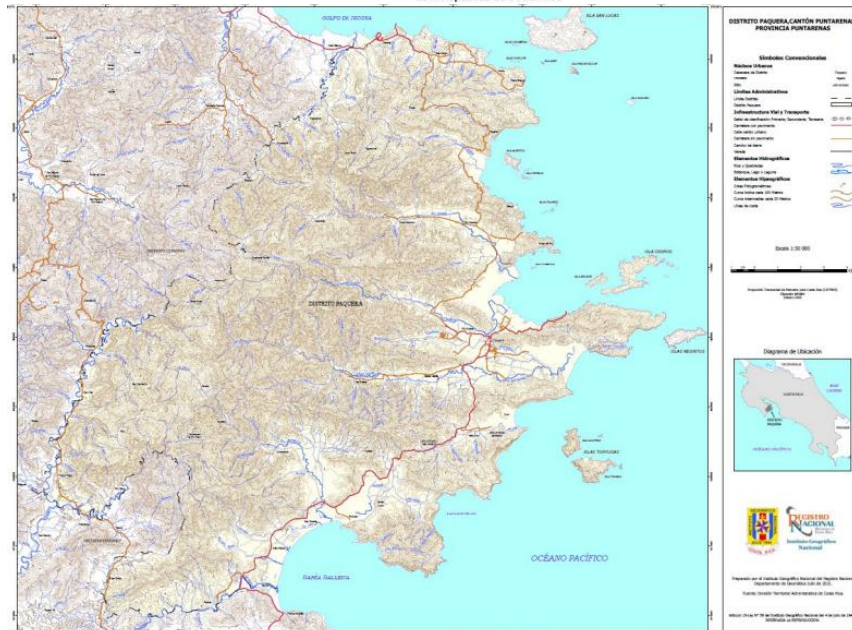
También se fortalecería la planificación, organización y presencia de servicios como Cruz Roja, los servicios de salud, el Poder Judicial, los Ministerios de Cultura y Juventud, de Deportes, ICT, de Seguridad, de Transportes y Obras Públicas, Instituciones autónomas, tales como Bancos, INAMU, IMAS y otras.

PROYECCIONES DE POBLACIÓN Y TERRITORIO PARA EL NUEVO CANTÓN DE PAQUERA

Límites pretendidos para el nuevo Cantón Paquera

En relación con los límites que establece el artículo 2 del proyecto de ley para el nuevo cantón de Paquera, el Intendente del Concejo Municipal de Distrito de Paquera ha indicado que son acordes con los actuales límites del distrito de Paquera.

A continuación, se muestra el mapa de los límites del distrito de Paquera y concordantes con los dispuestos para el nuevo cantón de Paquera.



Fuente: Intendencia Concejo Municipal de Distrito de Paquera

De acuerdo con el Área de Ingeniería de la Intendencia Municipal⁴, la propuesta de delimitación entre el distrito de Paquera, Lepanto (Jicaral), Cóbano, utiliza como límites naturales cauces de ríos y en los puntos donde no hay disposición de ríos se delimita mediante coordenadas tomadas del Sitio Oficial de Registro Nacional mediante el Sistema de Información del Registro Público (SIRI) que a continuación detallo.

Esta propuesta está tomada de la página oficial del Catastro Nacional y de la ortofoto proporcionada por el Instituto Geográfico Nacional, y respeta los límites y conformación actual, con lo cual cada distrito conserva su área actual. Por lo cual ningún distrito pierde o gana terreno, sino que cada distrito conserva su área.

La delimitación inicia en la desembocadura del Río Cabo Blanco al Golfo de Nicoya de aquí aguas arriba, hasta llegar al punto donde nace el Río Cabo Blanco en los puntos de coordenadas X: 385321.8 Y: 1091034.3 de este punto continuamos hasta las siguientes coordenadas X: 385321.8 Y: 1091034.3, X: 385584.7 Y: 1090609.3, X: 385321.8 Y: 1091034.3, X:3857321.5 Y: 109574.4, X:385767.8 Y: 1090545.8, X:385780.0 Y: 1090526.7, X:385785.3 Y: 10904925.5, X:385839.8 Y: 1091414.0, X: 385873.4 Y: 1090409.9, X: 385873.4 Y: 1090409.9, X: 385916.4 Y: 1090337.7, X: 386118.0 Y: 1090282.4, X: 385968.2 Y: 1090309.6, X: 386118.0 Y: 1090282.4, X: 386043.2 Y: 1090311.2, X: 386118.0 Y: 1090282.4, X: 386152.0 Y: 1090241.7, X: 386285.5 Y: 1090164.3, X: 386331.0 Y: 1090100.8, X: 386321.9 Y: 10900031.5, X:

⁴ Oficio-Ing.MP-RSL-2022-366 Taylor García Enríquez Arquitecto y topógrafo T.A.7303 Concejo Municipal de Distrito de Paquera. Setiembre 2022.



386418.0 Y: 1089996.9, X: 386513.2 Y: 1089982.76, X: 386534.4 Y: 1089965.1, X: 386576.7 Y: 1089943.2, X: 386619.1 Y: 1089939.5 X: 386619.1 Y: 1089939.5, X: 386714.4 Y: 1090013.9, X: 386799.1 Y: 1090042.5, X: 387042.7 Y: 1090186.6, X: 3867065.8 Y: 1090181.1, X: 387067.5 Y: 1090149.5, X: 387048.9 Y: 10901101.3, X: 387039.9 Y: 1090056.7, X: 387040.7 Y: 1090033.5, X: 387047.8 Y: 1090014.7, X: 387068.0 Y: 1089993.8, X: 387087.7 Y: 1089980.5, X: 387089.5 Y: 1089973.9, X: 387084.8 Y: 1089971.1, X: 385057.0 Y: 1089973.6, X: 387005.8 Y: 1089923.8, X: 386984.5 Y: 1089812.4, X: 386984.6 Y: 1089763.3, X: 386998.2 Y: 1089730.1, X: 387019.8 Y: 1089699.5, X: 387043.5 Y: 1089641.0, X: 387049.7 Y: 1089614.6, X: 387028.9 Y: 1089630.7, X: 386939.6 Y: 1089741.7, X: 386912.9 Y: 1089791.4, X: 387894.3 Y: 1089798.7, X: 386806.9 Y: 1089721.8, X: 386804.59 Y: 1089681.6, X: 386810.9 Y: 1089648.4, X: 386806.6 Y: 1089614.9, X: 386789.5 Y: 1089598.9, X: 386767.8 Y: 1089588.2, X: 386737.7 Y: 1089584.5, X: 386717.8 Y: 1089573.4, X: 386709.6 Y: 1089559.1, X: 386710.2 Y: 1089506.2, X: 386684.2 Y: 1089454.3, X: 386538.8 Y: 1089270.2, X: 386489.6 Y: 1089219.3, X: 386365.1 Y: 1089163.8, X: 386362.7 Y: 1089156.1, X: 386365.1 Y: 1089163.8, X: 386363.4 Y: 1089145.8, X: 386412.1 Y: 1088951.3, X: 386402.7 Y: 1088933.1, X: 386390.0 Y: 1088754.2, X: 386433.7 Y: 1088740.8, X: 386565.0 Y: 1088674.1, X: 386658.9 Y: 1088650.3, de este punto continuamos hasta la naciente del Rio Ario en las coordenadas X: 386435.6 Y: 1088559.3, de este punto continuamos hasta el punto de coordenadas X: 378330.1 Y: 1079211.4, (hasta este punto colinda con Lepanto) de este punto continuamos aguas abajo hasta la unión del Rio Ario con el Rio Seco en el punto de coordenadas X: 378905.3 Y: 1078725.2, continuamos hasta la unión del Rio seco con el Rio Pánico en las coordenadas X: 383483.5 Y: 1081126.6, de aquí continuamos y hasta la desembocadura del Rio pánico en Bahía Ballena en la entrada del Golfo de Nicoya, Océano Pacifico.

Asimismo, constituyen territorio de Paquera las siguientes islas, Isla Muertos, Isla Patricia, Isla Pájaros, Isla Comercio, Isla Jesusita, Isla Cedros, el conjunto de islas Negritos, Isla Alcatraz e Isla Talolinga conocidas como Islas Tortuga. Se adjunta imagen tomada del sitio Oficial del Registro Público donde Funciona El Instituto Geográfico Nacional. E imagen proporcionada por el Instituto Geográfico Nacional con los límites del Distrito de Paquera.

Extensión Territorial proyectada para el nuevo cantón Paquera

En relación con la porción territorial proyectada para el distrito de Paquera para el año 2022 se tienen los siguientes datos suministrados por el INEC (2022) y los cálculos correspondientes al porcentaje según país, provincia y cantón.

PORCENTAJE DEL TERRITORIO DEL CANTÓN DE PUNTARENAS Y EL DISTRITO DE PAQUERA SEGÚN PAÍS

	Extensión Territorio km ²	% relación con el país	% en relación en con provincia	% en relación la con el cantón central
Costa Rica	51 100			
Provincia Puntarenas	11 265,69	22		
Cantón central Puntarenas	1 789,33	3.5	16	
Distrito Paquera	337,7	0.66	3	19

De tal forma que, si al actual territorio del cantón central de Puntarenas se le resta el territorio del distrito de Paquera o nuevo cantón Paquera, el cantón Central de Puntarenas perdería el 19% de su territorio actual, poseería el 12.88% del territorio de la provincia de Puntarenas, asimismo, el 2.84% del territorio del país.

Por su parte el nuevo cantón de Paquera contaría con el 0.66% del territorio del país y el 3% en relación con la provincia de Puntarenas.

Población proyectada para el nuevo cantón Paquera

En relación con la población proyectada para el distrito de Paquera para el año 2022 se tienen los siguientes datos suministrados por el INEC (2022) y los cálculos correspondientes al porcentaje según país, provincia y cantón.

Provincia Puntarenas: Población total según Cantón de Puntarenas y Distrito de Paquera

	Población Total	% relación con el país	% en relación en con provincia	% en relación la con el cantón central
Costa Rica	5 213 362			
Provincia Puntarenas	510 566	9.79		
Cantón central Puntarenas	143 875	2.75	28.17	
Distrito Paquera	8 410	0.16	1.64	5.84

Fuente: INEC-Costa Rica. Unidad Estadísticas Demográficas. Proyecciones de población, 2022. Elaboración propia



Con la creación del nuevo cantón de Paquera, el cantón central de Puntarenas quedaría con el 26.53% (135.465) de la población en relación con la provincia y el 2.59% de la población total del país.

El nuevo cantón de Paquera contaría con el 0.16% del total de la población del país, el 1.64% en relación con la provincia y el 5.84% en relación con el cantón central de Puntarenas.

ASPECTOS RELACIONADOS CON LA INICIATIVA DE CREACIÓN DEL CANTÓN DE PAQUERA

a.- Criterio de la Intendencia Municipal en relación con la creación del nuevo cantón de Paquera.

El Distrito de Paquera existe desde el año 1970, posteriormente en el año 2003, es decir, hace 18 años se instaura el Concejo Municipal de Distrito, amparado a la Ley 8173, administrando sus ingresos municipales y ejecutándolos en diferentes proyectos de desarrollo comunal, así como ofrecer todos los servicios municipales, como anteriormente lo hacía la municipalidad de Puntarenas.

Este Concejo Municipal goza de autonomía administrativa funcional, y plena capacidad jurídica con una estructura política. Liderada por una Intendencia y Vice Intendencia, así como un cuerpo deliberativo conformado por concejales propietarios y suplentes, que conforman el Concejo Municipal de Distrito.

Actualmente existe una situación muy compleja en relación con la administración municipal, ya que la formulación del Presupuesto Ordinario, así como la presentación o solicitud de toda modificación presupuestaria, es responsabilidad directa del Concejo Municipal del Distrito de Paquera, por su figura "autónoma", sin embargo, deben ser aprobados por el Concejo Municipal de la Municipalidad de Puntarenas.

Tal situación ha ocasionado -a criterio de la intendencia de Paquera- un estancamiento importante, por ejemplo, el presupuesto ordinario del ejercicio año 2022 fue improbadado por la Contraloría General de la República, porque el Cantón Central no cumplió con las gestiones y acciones a lo interno de ese Concejo.

Por lo anterior expuesto, se considera altamente necesario e importante la creación del Cantón de Paquera.⁵

⁵ Ulises González Jiménez Intendente Municipal Concejo Municipal de Distrito de Paquera, comunicación personal.



b.- Comisión Especial del Concejo de Distrito “Cantonato de Paquera”

El Concejo Municipal de Distrito de Paquera acordó en su Sesión Ordinaria No. 88, del pasado martes 15 de junio 2021, la conformación de una Comisión Especial para analizar y preparar la propuesta de cantonato del distrito de Paquera. Esta comisión emite un Informe en donde, entre otros, se recomienda realizar la solicitud de apoyo al proyecto de ley de creación del Cantón de Paquera a la Municipalidad de Puntarenas, según acuerdo de la sesión extraordinaria N° 91-2021, Artículo 1, Informe de Comisiones, inciso B.

5.3 Acuerdo del Concejo Municipal de la Municipalidad de Puntarenas

El Concejo Municipal de la Municipalidad del Cantón Central de Puntarenas, conoce el día 22 de junio de 2022 el documento suscrito por el Sr Milton Hancock Porras, presidente del Concejo Municipal de Distrito de Paquera en donde solicitan el apoyo del Concejo Municipal de Puntarenas al Proyecto de Creación del Cantón de Paquera según acuerdo de la sesión extraordinaria N° 91-2021, Artículo 1, Informe de Comisiones, inciso B.

En conocimiento de lo anterior, el Concejo Municipal de Puntarenas Acuerda: Darle el apoyo al Concejo Municipal de Distrito de Paquera en todas las gestiones al Proyecto de Ley N°23.025 para la Creación del Cantón décimo cuarto de la provincia de Puntarenas que llevará el nombre de Paquera. Votación al acuerdo tomado este es **APROBADO UNÁNIME**. Aplicado el Artículo 45 del Código Municipal este es **DEFINITIVAMENTE APROBADO**. Comuníquese a la Asamblea Legislativa.



MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN CENTRAL DE PUNTARENAS
SECRETARÍA DEL CONCEJO MUNICIPAL
TELÉFONO: 2661-07-20

CORREO: secretaria@muni.puntarenas.go.cr

En conocimiento de lo anterior **SE ACUERDA:** Darle el apoyo al Concejo Municipal de Distrito de Paquera en todas las gestiones al Proyecto de Ley Nro. 23.025 para la Creación del Cantón décimo cuarto de la Provincia de Puntarenas que llevará el nombre Paquera. Votación al acuerdo tomado este es **APROBADO UNÁNIME**. Aplicado el Artículo 45 del Código Municipal este es **DEFINITIVAMENTE APROBADO**. Comuníquese a la Asamblea Legislativa.

Muy atentamente


Marielos Marchena Hernández
SECRETARÍA DEL CONCEJO MUNICIPAL

MMH

CC: Dirección de Auditoría Interna.
Archivo 2.



E.- ANÁLISIS JURÍDICO

A continuación, se presentan algunas consideraciones históricas, así como el marco constitucional, jurídico y reglamentario que fundamentan la creación de cantones en el territorio costarricense.

E.1.- ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE LA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA

El Departamento de Servicios Técnicos ha realizado varios informes jurídicos relacionados con la creación de cantones en el país. En razón de lo anterior, hemos considerado pertinente ilustrar el presente informe con los aspectos históricos y las consideraciones de fondo que fueron expuestas con ocasión del expediente N° 22.643 “CREACIÓN DEL CANTÓN COLORADO, CANTÓN DUODÉCIMO DE LA PROVINCIA DE GUANACASTE”.

Dado que la presente iniciativa tiene por objeto la creación de un nuevo cantón, consideramos importante referirnos en términos generales a aspectos relacionados con la organización territorial de Costa Rica, la cual se encuentra actualizada, entre otros instrumentos de carácter jurídico, en el Decreto Ejecutivo N°41548-MGP del 28 de enero de 2019, en que se declara oficial para efectos administrativos, la aprobación de la División Territorial Administrativa de la República de Costa Rica, con fundamento en las leyes, decretos, acuerdos tomados por la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, la cual está constituida por un cuerpo colegiado. Actualmente la organización territorial comprende 7 provincias, 84 cantones y 488 distritos.

A manera de antecedente es importante tener presente que fue en la Constitución Política de 1848⁶, concretamente en el artículo 8 en donde se estableció por primera vez las denominaciones de provincia, cantón y distrito. Dicho artículo disponía que: *“El territorio de la República de Costa Rica se dividirá en Provincias. Cada Provincia se compondrá de uno o más cantones, y cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La ley arreglará la división territorial, y determinará las autoridades que deban ser nombradas.”* (no vigente) Tomado del Sinalevi el 19 de enero 2022.”

Posteriormente, la Ley N° 36 del 7 de diciembre de 1848⁷, determinó por primera vez las denominaciones de provincia, cantón y distrito. Según la mencionada ley, se crearon las provincias de:

6 Constitución de la República (1848) (Constitución Reformada) (Esta Constitución Política fue derogada por el artículo 142 de la Constitución Política N° 50 del 27 de diciembre de 1859) Constitución Política ("reformada"). 30 de noviembre de 1848. “Artículo 8°.-El territorio de la República de Costa Rica se dividirá en Provincias. Cada Provincia se compondrá de uno ó más cantones, y cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La ley arreglará la división territorial, y determinará las autoridades que deban ser nombradas.” (no vigente) Tomado del Sinalevi el 19 de enero 2022.

7 Designa los límites de la República y demarca las Provincias, Cantones y Parroquias DECRETO CLXVII. (Se respecta la ortografía y gramática del texto, tal y como fue publicado originalmente) Designa los límites de la República y demarca las Provincias, Cantones y Parroquias (1).” (no vigente) Tomado del Sinalevi el 19 de enero 2022.”

- San José, con un cantón y diez distritos parroquiales.
- Alajuela, con dos cantones y ocho distritos parroquiales.
- Cartago, con dos cantones y trece distritos parroquiales.
- Heredia, con un cantón y siete distritos parroquiales.
- Guanacaste, con cuatro cantones y ocho distritos parroquiales.

De 1848 a 2022 la cifra de cantones en el país ha pasado de 10 a 84; siendo el último el de Puerto Jiménez, como cantón número trece de la provincia de Puntarenas.

E.2.- MARCO JURÍDICO APLICABLE A LA DIVISIÓN TERRITORIAL

El artículo 168 de la Constitución Política desarrolla la organización territorial del país y dispone el procedimiento para la creación de nuevas provincias o cantones en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 168.- Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales.

La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración.

La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.”

Respecto de lo dispuesto en el artículo constitucional citado, la Sala Constitucional⁸ se ha pronunciado en el sentido de que:

“...el establecimiento, por parte del Estado, de una organización clara y precisa tiene directa incidencia en la buena marcha de todas las demás formas de actuación pública relacionadas con ésta.

Es por lo anterior que la Constitución Política, en su artículo 168, establece que solamente la Asamblea Legislativa podrá modificar la organización territorial del Estado costarricense, en lo que atañe

8 Sala Constitucional Voto no. 5801-2002 de las 17 horas 30 minutos de 12 de junio de 2021).

provincias y cantones. En el primer caso se requiere de un acto aprobado según los procedimientos de reforma parcial de la Constitución antecedido de una consulta popular en las provincias involucradas en el desmembramiento; en el segundo, exige la aprobación de una Ley por mayoría calificada de dos tercios del total de los diputados. La imposición de la mencionada reserva de Ley calificada (excepción a la regla general del artículo 119 constitucional) revela también ese carácter de marcada relevancia que el constituyente consideró cabía a las decisiones en materia de organización territorial del Estado, y que deriva de las profundas implicaciones que la materia en cuestión conlleva.”

La jurisprudencia constitucional viene a confirmar la aplicación del principio de reserva de ley en el caso de aquellas iniciativas que pretendan la creación de nuevas provincias o cantones en el país.

Por otra parte, resulta relevante tener en consideración que el artículo 168 constitucional no se refiere de manera expresa a la creación de distritos como parte de esa reserva legal que sí es evidente en el caso de la creación de nuevas provincias o cantones.

E.3.- REQUISITOS JURÍDICOS Y TÉCNICOS PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS CANTONES ADMINISTRATIVOS.

Según lo dispone la Ley N° 4366, Ley sobre División Territorial Administrativa, de 19 de agosto de 1969, en su artículo 1^o, se crea la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, cuya función es la de asesorar a los Poderes Públicos (Asamblea Legislativa, Poder Ejecutivo, Municipalidades), en asuntos de división territorial administrativa. Dicha Comisión está integrada por el Ministro de Gobernación, por el director del Instituto Geográfico Nacional y el de la Dirección General de Estadística y Censos, quienes podrán hacerse representar por funcionarios de sus respectivas entidades.

9 Artículo 1^o.- Créase la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, cuya función será la de asesorar a los Poderes Públicos, en asuntos de división territorial administrativa. La Comisión estará integrada por el Ministro de Gobernación, por el Director del Instituto Geográfico Nacional y el de la Dirección General de Estadística y Censos, quienes podrán hacerse representar por funcionarios de sus respectivos organismos. No se podrán crear provincias, cantones o distritos, sin antes conocer el criterio de la Comisión, a cuyo conocimiento serán sometidos los problemas de la división territorial administrativa.

La Comisión podrá solicitar la cooperación de otros organismos públicos, aun autónomos y semiautónomos, y será para todos obligatorios, prestar su colaboración.

Todas las solicitudes para estudios de creación de unidades territoriales, problemas limítrofes, etc., serán dirigidas a la Comisión, cuya sede será el Instituto Geográfico Nacional.

El Poder Ejecutivo emitirá un reglamento sobre la recepción y despacho de los asuntos sometidos a conocimiento de la Comisión.



Según la Ley N°4366, el territorio de la República se divide, para los efectos generales de la administración pública, en las siguientes siete provincias: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón. El mismo cuerpo normativo establece en el artículo 8 determina que las provincias se dividen en cantones; y de seguido se refiere a cada una de las provincias.

En el artículo 9¹⁰ se refiere al número de pobladores con la cual deberá contar el cantón que se quiere crear. Al respecto, dicho artículo consigna que:

“En adelante no se erigirá en cantón ningún territorio que no cuente al menos con el uno por ciento de la población total del país, ni se desmembrará cantón alguno de los existentes, si hecha la desmembración no le quede al menos una población mínima del porcentaje expresado antes.

Por excepción podrán crearse cantones nuevos que no lleguen a la población, dicha, en lugares muy apartados y de difícil comunicación con sus centros administrativos, siempre que la Comisión Nacional de División Territorial lo recomiende, previos los estudios del caso.”

El artículo 13 establece que los interesados en la creación de un nuevo cantón deberán presentar a la Asamblea Legislativa, prueba de que el territorio que ha de constituirlo se ajusta a lo que indica el artículo 9° y que el resto del cantón por desmembrar, reúne también esas condiciones. Deberán indicar, además con toda precisión, el perímetro del cantón, acompañando el mapa respectivo.

Sobre las disposiciones legales que deben cumplirse previo a la aprobación del nuevo cantón, la Sala Constitucional ha señalado que:

“Al aprobar la ley 4366, la Asamblea Legislativa hizo uso de sus poderes de autorregulación, definiendo los trámites necesarios para garantizar que, a la hora de aprobar nuevos cantones, el Parlamento actuará con pleno conocimiento acerca de los alcances de su decisión, en relación con aspectos de territorio y población de las nuevas circunscripciones. El procedimiento impuesto por la referida Ley es de observancia obligatoria para la Asamblea, y al tratar materia constitucional, su vulneración implica la violación refleja de la norma contenida en el artículo 168 constitucional.”¹¹

10 Ley sobre División Territorial Municipal, Ley N° 56 Artículo 8°. -1) En adelante no se erigirá en cantón ningún territorio que no cuente al menos con una población de tres mil habitantes, ni se desmembrará cantón alguno de los existentes, si, hecha la desmembración, no le queda al menos una población mínima de la cifra expresada.

11 Sala Constitucional. Voto no. 5801-2002.

E.4 SOBRE LAS VOTACIONES DE LOS PROYECTOS DE LEY QUE PRETENDEN CREAR CANTONES

En cuanto a la votación requerida para la aprobación de proyectos de ley que pretendan la creación de nuevos cantones, el artículo 168 de la Constitución Política dispone que la creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

El Ente Procurador¹² señala que al citado requisito deben añadirse las disposiciones contempladas en la Ley sobre División Territorial Administrativa, Ley N° 4366 de 19 de agosto de 1969, pues, del cumplimiento de esas exigencias, depende la validez constitucional de aquellas iniciativas legales que pretendan la creación de nuevos cantones. Referente a este último aspecto la Sala Constitucional¹³ ha expresado lo siguiente:

“V.- LEY SOBRE DIVISIÓN TERRITORIAL ADMINISTRATIVA (No. 4366 de 19 de agosto de 1969). - Es esta ley, precisamente, la que ha emitido el Poder Legislativo para regular la creación de los nuevos cantones. Es necesario señalar que al fijar la Constitución Política en el párrafo final del artículo 168, que se requiere el voto afirmativo de por lo menos dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa para la creación de un cantón, da una clara idea de la importancia que el constituyente originario le ha dado a la integridad territorial y a toda la materia relacionada con la subdivisión territorial de las Provincias. A juicio de la Sala, el principio general de Derecho que establece que las normas jurídicas obligan incluso a la autoridad que las ha dictado y, dentro de su competencia, a su superior, implica que la ley que disciplina el funcionamiento de la Asamblea Legislativa para el ejercicio de una competencia también constitucional, la vincula en los casos concretos en que haya de ejercerla, lo cual no es más que aplicación del principio general de la inderogabilidad singular de la norma para el caso concreto; principio general de rango constitucional, como que es aplicable a la totalidad del ordenamiento jurídico, como derivación y a la vez condición del Estado de Derecho en su integridad. Todo lo cual significa, en relación con el presente asunto, que para la creación de un nuevo ente territorial municipal la Asamblea Legislativa debe observar la ley que ha dictado con tal propósito, desde luego, sin perjuicio de su potestad de derogarla o reformarla previamente a su ejercicio.”

¹² Procuraduría General de la República (OJ-058-2007 de 27 de junio de 2007, OJ-002-2011 de 21 de enero de 2011, OJ-101-2012 de 5 de diciembre, 2012, OJ-069-2019 de 25 de junio de 2019, entre otros

¹³ Sala Constitucional Voto No. 2009-1995 de las 10 horas 30 minutos de 21 de abril de 1995.

VI).- LEY SOBRE DIVISIÓN TERRITORIAL ADMINISTRATIVA BIS.- Dicho lo anterior, a juicio de la Sala no se puede crear un nuevo cantón, sin cumplir el procedimiento administrativo contenido en el Ley No. 4366, amén de que del examen del expediente se desprenden serios incumplimientos formales, que conducen todos a que la competencia constitucional de la Asamblea Legislativa sea sustituida por organismos y dependencias públicas o viciada por omisión de requisitos esenciales, lo tramitado resulta en violación del procedimiento legislativo y en consecuencia, contrario a la misma Constitución Política. En los Considerandos siguientes, se detallan esos incumplimientos.”

ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Previo al análisis jurídico del artículo 1 es importante conocer algunos aspectos en torno a la creación del Concejo Municipal del Distrito de Paquera. Tal como se señaló páginas atrás, fue en la sesión ordinaria N° 326 del 21 de agosto del año 1996, y a través del artículo N°3 de la sesión celebrada por el Concejo Municipal de Puntarenas, que se acuerda en pleno, la apertura del Concejo Municipal del Distrito de Paquera. El Concejo Municipal de Distrito está integrado por el Intendente, Vice-Intendente y cinco concejales propietarios y cinco suplentes. La presidencia Municipal ocupa además el puesto de Síndico, ante la Municipalidad del cantón Central de Puntarenas¹⁴.

Dada su naturaleza, el Concejo Municipal de Distrito es considerado como una intendencia; figura jurídica que se encuentra regulada en el artículo 7 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, N° 8173 del 7 de diciembre del 2001, en el cual se establece que: *“El órgano ejecutivo de los concejos municipales de distrito será la Intendencia, cuyo titular también será elegido popularmente, en la misma fecha, por igual período, bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal. (...)”*.

De acuerdo con el artículo 1 de la N° 8173 los Concejos Municipales de Distrito son órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo. Además, según el citado artículo, para el ejercicio de la administración de intereses y servicios distritales poseen personalidad jurídica instrumental, con todos los atributos derivados de la personalidad jurídica.

¹⁴ Información tomada de <https://www.concejopaquera.go.cr/index.php/mn-conozcanos/mn-municipalidad/mn-historiamunicipal>

Según la jurisprudencia constitucional¹⁵, cuando el artículo consigna la frase *"todos los atributos derivados de la personalidad jurídica"*, se refiere a una personería instrumental para efectos del manejo y ejecución de los recursos asignados para el cumplimiento de las tareas y competencias distritales propias y no pueden entenderse en perjuicio de competencias constitucionales y legales de las Municipalidades.

ARTÍCULO 1- Creación

El artículo 1 pretende la creación del cantón decimocuarto de la provincia de Puntarenas, que llevará por nombre Paquera, cuyo territorio comprende el distrito actual de Paquera, distrito quinto del cantón de Puntarenas.

Para la creación de nuevos cantones debemos remitirnos a la regulación de la Ley N.º 4366, *"Ley sobre División Territorial Administrativa"*, en la cual se determinan los requisitos y procedimientos que deben cumplirse necesariamente para la creación de una nueva unidad administrativa. Al respecto la Sala Constitucional¹⁶ refiriéndose a dicha ley manifestó que:

"(...) para la creación de un nuevo ente territorial municipal la Asamblea Legislativa debe observar la ley que ha dictado con tal propósito, desde luego, sin perjuicio de su potestad de derogarla o reformarla previamente a su ejercicio" ello según "el principio general de Derecho que establece que las normas jurídicas obligan incluso a la autoridad que las ha dictado y, dentro de su competencia, a su superior, implica que la ley que disciplina el funcionamiento de la Asamblea Legislativa para el ejercicio de una competencia también constitucional, la vincula en los casos concretos en ó haya de ejercerla, lo cual no es más que aplicación del principio general de la inderogabilidad singular de la norma para el caso concreto; principio general de rango constitucional, como que es aplicable a la totalidad del ordenamiento jurídico, como derivación y a la vez condición del Estado de Derecho en su integridad".

Respecto del nombre que se le quiere dar al nuevo cantón, sea Paquera, se debe aplicar lo estipulado en el artículo 15 de la Ley N.º 4366, Ley sobre División Territorial Administrativa, que señala que: *"(...) Los nombres de las nuevas unidades territoriales, serán acordados por la Comisión Nacional de Nomenclatura (...)".*

¹⁵ Sala Constitucional N° 021271 del 30 de octubre del 2019, y corregida en su parte dispositiva mediante resolución de la Sala Constitucional N° 021276 del 1° de noviembre del 2019,

¹⁶ Sala Constitucional. Resolución N°2009-95 San José, a las diez horas treinta minutos del veintiuno de abril de 1995

Por otra parte, tenemos también la aplicación de la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Nomenclatura, N.º 3535, del 3 de agosto de 1965 y sus reformas, la cual en su artículo 3 destaca que: *“No se podrá denominar oficialmente ningún lugar o edificio públicos, de cualquier índole que sean, sin que de previo la Comisión vierta dictamen favorable sobre el nombre propuesto.* Además, indica que la Comisión tendrá la facultad de proponer a las entidades respectivas los nombres con los cuales efectuar esos bautizos.

El artículo 4 de la Ley N.º 3535 establece que será obligatorio el dictamen favorable de la Comisión, en los casos en que se trate de introducir variaciones en la nomenclatura de la División Territorial Administrativa de la República o en los nombres geográficos del país. Esta norma establece que:

Artículo 4.- También será obligatorio el dictamen favorable de la Comisión, en los casos en que se trate de introducir variaciones en la nomenclatura de la División Territorial Administrativa de la República o en los nombres geográficos del país.

Se exceptúa de esta disposición la declaratoria de zona urbana litoral, salvo en aquellos casos en que se procure modificar el nombre de la circunscripción territorial que se pretende declarar zona urbana litoral.

(Así reformado por el artículo 26 de la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, N.º 9221 del 27 de marzo del 2014)

En el caso de la presente iniciativa, según lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Nomenclatura, N.º 3535, así como lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N.º 4366, resulta obligatorio contar de previo con el pronunciamiento favorable de la Comisión Nacional de Nomenclatura respecto al nombre con el cual se propone denominar al cantón decimocuarto de la provincia de Puntarenas, que llevará por nombre Paquera.

Se pudo constatar en el expediente legislativo que la Comisión Nacional de Nomenclatura CNN, mediante oficio DIG-TOT- 0669-2022 de 03 de octubre de 2022, suscrito por Marcelo Castro Flores, en su calidad Secretario Suplente de la Comisión Nacional de Nomenclatura CNN, y Analista del Subproceso de Clasificación Territorial TOT- IGN-RNP, Y CON EL VISTO BUENO DE Christian Núñez Solís, en su condición de Secretario de la Comisión Nacional de Nomenclatura CNN, Jefe a.i. del Departamento Topográfico y Observación del Territorio, IGN- RPN, expresó que en la sesión ordinaria No. 010-2022, del 29 de setiembre de 2022, concretamente en el Acuerdo 5, se expuso lo siguiente:

“ACUERDO 5: LA COMISIÓN NACIONAL DE NOMENCLATURA, DE CONFORMIDAD A LAS ATRIBUCIONES QUE LE CONFIERE LA LEY 3535 Y SUS REFORMAS, ACUERDA APROBAR EL NOMBRE DE “PAQUERA” PARA EL POSIBLE FUTURO CANTÓN. “

Por las razones expuestas, esta Asesoría considera que lo referente al nombre del nuevo cantón puede proceder, si así lo consideran los señores diputados.

Sobre el porcentaje de la población y otros requisitos

La Ley N° 4366 en su artículo 1 crea la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa con la finalidad de asesorar a los Poderes Públicos, en asuntos de división territorial administrativa, e indica que: *“(...) No se podrán crear provincias, cantones o distritos, sin antes conocer el criterio de la Comisión, a cuyo conocimiento serán sometidos los problemas de la división territorial administrativa. (...)”*.

El artículo 9 del mismo cuerpo legal, se refiere a la población con la cual deberá contar el nuevo cantón, y en tal sentido indica que: (...) En adelante no se erigirá en cantón ningún territorio que no cuente al menos con el uno por ciento de la población total del país, ni se desmembrará cantón alguno de los existentes, si hecha la desmembración no le quede al menos una población mínima del porcentaje expresado antes. (...)”. El mismo artículo se refiere a que: *“(...) Por excepción podrán crearse cantones nuevos que no lleguen a la población, dicha, en lugares muy apartados y de difícil comunicación con sus centros administrativos, siempre que la Comisión Nacional de División Territorial lo recomiende, previos los estudios del caso.”*

Otro artículo importante a tomar en consideración al momento de la creación de un nuevo cantón, lo encontramos en el artículo 13 de la ley N.° 4366 indica que:

“Artículo 13.- Los interesados en la creación de un nuevo cantón deberán presentar a la Asamblea Legislativa, prueba de que el territorio que ha de constituirlo, se ajusta a lo que indica el artículo 9° y que el resto del cantón por desmembrar, reúne también esas condiciones. Deberán indicar, además con toda precisión, el perímetro del cantón, acompañando el mapa respectivo.

La Asamblea Legislativa oirá al Poder Ejecutivo acerca de la conveniencia de la creación, el cual se pronunciará previo informe de la Comisión Nacional Territorial Administrativa”.

Tal como se desprende de este artículo, la Asamblea legislativa también deberá oír al Poder Ejecutivo, que en este caso estaría representado por el Ministro de Gobernación y el Presidente de la República. Aunque el Ministro de Gobernación forma parte de la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, la Ley N. 4366 exige que deberá oírse al Poder Ejecutivo de previo al informe de la Comisión.

Teniendo claridad sobre los requisitos que señala el artículo 9 de la ley N° 4366 respecto del porcentaje de población que debe tener el cantón que se quiere crear, así como de la recomendación que debe emitir la Comisión Nacional de División Territorial, debe tenerse presente para los efectos del análisis del artículo 1 de la iniciativa, lo consignado en el oficio MGP-CNDT-020-2022 enviado por Marlen Luna Alfaro, en su condición de Presidenta de la Comisión Nacional de División Territorial y Viceministra de Gobernación y Policía, de fecha 12 de octubre de 2022, en la cual indica que: “ (...) contamos con el oficio INEC-ACE-UC-051 -2022 de fecha 06 de octubre de 2022 suscrito por el señor Douglas Güell Vargas, Encargado del proceso de Geoprocesamiento de la Unidad de Cartografía del Instituto Nacional de Estadística y Censos, mediante el cual se indica que la propuesta del cantón de Paquera no afecta el porcentaje de población desmembrado de Puntarenas, sin embargo, el porcentaje de población de Paquera con relación al total nacional es del 0,15%, por lo que se desprende que no cumple con el porcentaje del 1% mínimo del total de la población del país. “Al concluir el citado oficio la Comisión Nacional de División Territorial, expresa que aún no cuentan con el informe técnico final, y que se encuentran a la espera del mismo.

Es de advertir que tal y como lo señala la Comisión Nacional de División Territorial en el oficio MGP-CNDT-020-2022, aun no se cuenta con el informe del Comité Técnico. El Comité Técnico es un órgano adscrito a la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa,¹⁷ a quien se le ha encargado estudiar y proponer las soluciones tendientes a lograr un mejoramiento sistemático de la administración territorial del país, siendo que funge como un órgano técnico de la Comisión, pero no es en sí la Comisión.

Por otra parte, resulta importante tener en conocimiento las pruebas que aportan un grupo de vecinos del cantón de Paquera, mediante una nota con fecha 10 de diciembre de 2021, con el ánimo de comprobar que el territorio que se quiere constituir en un nuevo cantón se ajusta a lo que indica el artículo 9° de la ley 4366. En la citada nota los vecinos indican que:

“1. Si bien somos conscientes que en el distrito de Paquera no cumplimos con la población mínima que señala el artículo 9 de la Ley número 4366” Ley sobre División Territorial Administrativa”, si entramos en la excepción que se menciona en el segundo párrafo de ese artículo, ya que el distrito está muy apartado de la cabecera del cantón de Puntarenas, al que pertenecemos actualmente, además, se nos dificulta la comunicación con los centros administrativos, por el mismo tema de la lejanía, por lo cual, también consideramos necesarios los estudios y la eventual recomendación de la Comisión Nacional de División Territorial en ese sentido.

¹⁷ Decreto N° 41236 de 15 de junio de 2018.

La distancia por la carretera desde Paquera hasta la cabecera del cantón, es de alrededor de 193 Kilómetros, por lo cual, trasladarse de un punto a otro tiene una duración aproximada de tres horas y media viajando por carretera en vehículo y alrededor de cuatro horas trasladarnos en autobús. Asimismo, el transporte marítimo – el ferry – si bien es de gran ayuda en agilizar el traslado porque se dura aproximadamente dos horas, igualmente representa altos costos para trasladarse, sumándole lo complicado de los horarios y las restricciones que la naviera impone a su antojo, entre otras circunstancias de infraestructura vial de la zona, todo lo cual, implican una limitación de desarrollo para los habitantes de Paquera. Además, esto representa un alto impacto para los habitantes de Paquera. Además, ese representa un alto impacto en la producción agrícola de la zona, ya que el productor debe pagar un precio muy alto por trasladar sus productos en el ferry hacia el cantón central y otras regiones del país.

2. La lejanía con la cabecera del cantón de Puntarenas y la dependencia a este Gobierno Local para solucionar los problemas urgentes del distrito, causan un alto grado de dificultad para atender eficientemente las necesidades de Paquera desde la Municipalidad, en temas como carreteras, recolección de basura, acceso al agua potable servicios de salud, seguridad y acceso a las entidades a las entidades públicas, entre otros servicios indispensables para la comunidad. 3. La realidad socioeconómica del distrito de Paquera, difiere en multiplex aspectos de la realidad de la cabecera del cantón, e inclusive de la realidad de los otros distritos, por las distancias entre las comunidades, la ausencia de cuerpos policiales y policías de tránsito, la mala condición de las carreteras e infraestructura vial del Distrito, el desempleo y la falta de recursos para invertir en actividades productivas que generen riqueza, entre otros. Toda esta problemática tiene su incidencia en razón que desde la Municipalidad de Puntarenas hay un desconocimiento de la realidad del distrito de Paquera, y solo toman decisiones de manera muy generalizada para todo el cantón, en muchas ocasiones sin escuchar o considerar las peticiones específicas del Consejo Municipal de Distrito ni las del pueblo de Paquera.

Con base en los criterios anteriormente indicados, los abajo firmantes reiteramos nuestra solicitud de colaboración para convertir el distrito en el nuevo cantón de Paquera, (...)

No obstante, los argumentos esgrimidos por los vecinos del distrito de Paquera, deben ser considerados oportunamente por la Comisión Nacional de División Territorial para que puedan emitir un dictamen favorable en ese sentido, y ser aportados al expediente para que las señoras y señores diputados lo consideren al momento del conocimiento y aprobación del artículo en estudio.

El otro documento a considerar, es el documento emitido por el Concejo Municipal de la Municipalidad de Puntarenas, por medio del oficio SM-516-09-2022 de fecha



29 de septiembre de 2022, en el cual se transcribe lo acordado por el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria Nro. 208 celebrada el día 20 de septiembre de 2022 en su artículo 6° Inciso C. que señala que: “**SE ACUERDA:** Ratificar lo acordado por el Concejo Municipal de Puntarenas en cuanto a brindar todo el apoyo al Concejo Municipal de Distrito de Paquera al proyecto de Ley Nro. 23.055 para la Creación del Cantón XIV de la Provincia de Puntarenas que llevará el nombre de Paquera. Votación acuerdo tomado este es **APROBADO UNANIME**. Aplicado el Artículo 45 del Código Municipal este es **DEFINITIVAMENTE APROBADO**. Comuníquese a la Asamblea Legislativa.”

Sobre el fondo de la propuesta del artículo 1

A este respecto, la Ley N° 4366 es tajante en establecer que para crear un cantón se requiere cumplir con el requisito de población no menor del 1 % de la población total del país, o del cumplimiento de la excepción del porcentaje de la población cuando ese territorio se encuentre muy alejado y de difícil comunicación con su centro administrativo, siempre que la Comisión Nacional de División Territorial lo recomiende, previos los estudios del caso; pero al haberse comprobado por parte de la Comisión Nacional de División Territorial que no se cumple con el requisito de población, deberá la Asamblea Legislativa proceder conforme a ese dictamen. El criterio de la Comisión de División Territorial es un requisito de ley cuya consulta es obligatoria, lo cierto es que el órgano técnico ha comprobado que no se cumple con el requisito de la población, pero a la fecha de este informe tampoco ha emitido un dictamen respecto al cumplimiento de la excepción dada por ley en caso de la distancia o lejanía con la cabecera del cantón de Puntarenas, por lo que en el caso de no contarse con el requisito de población ni de lejanía o distancia, la Asamblea Legislativa estaría vedada para proceder a la aprobación de creación de este cantón, por lo que de hacerlo estaría violentando el principio de legalidad dispuesto en el artículo 11 de la Constitución Política por incumplir lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° N°4366. Tal como lo ha señalado la Sala Constitucional no puede la Asamblea Legislativa desaplicar las normas que ella misma ha aprobado en este tema de la división territorial.

ARTÍCULO 2- Definición de límites

El artículo 2 de la iniciativa pretende definir los límites del cantón Paquera, los cuales fueron determinados con fundamento en:

- a) *Información geográfica fundamental sobre la División Territorial Administrativa (DTA) de la República de Costa Rica, a la escala 1:5.000, denominada IGF_CR_DTA_5.000, según directriz DIG-001-2017, de 28 de junio de 2017, oficializada por el Instituto Geográfico Nacional, vía publicación en La Gaceta 133, de 13 de julio de 2017.*

b) *Decreto Ejecutivo 40962-MJP, de 24 de enero de 2018, publicado en La Gaceta 66, de 17 de abril de 2018, sobre “Actualización del Sistema Geodésico de Referencia Horizontal Oficial para Costa Rica”, que establece a CR-SIRGAS como el sistema de referencia horizontal oficial para la República de Costa Rica, y su proyección cartográfica asociada CRTM05.*

c) *La cartografía oficial vigente elaborada por el Instituto Geográfico Nacional, a la fecha de promulgación de esta ley, y con las coordenadas en el sistema de proyección cartográfico oficial CRTM05.*

La Procuraduría General de la República¹⁸ a propósito de la demarcación de los límites entre cantones se pronunció en los siguientes términos:

“La Ley de División Territorial Administrativa, número 4366 de 19 de agosto de 1969, crea la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, la cual está integrada por el Ministro de Gobernación y los directores del Instituto Geográfico Nacional y de la Dirección General de Estadística y Censos. Dentro de las funciones atribuidas a dicha Comisión, figuran la de brindar asesoramiento a los Poderes Públicos en asuntos de división territorial administrativa; dar su criterio respecto a la creación de nuevas provincias, cantones o distritos, así como evacuar solicitudes cuando se presenten problemas limítrofes entre estos (...) Años después, mediante decreto número 15779-G, de 15 de octubre de 1984, se constituyó el Comité Técnico (adscrito a la Comisión), con el propósito de que éste “estudie y proponga las soluciones tendientes a lograr un mejoramiento sistemático de la administración territorial del país” (artículo 1° del citado decreto).

Respecto de la delimitación de los nuevos cantones, el artículo 10 de la Ley N° 4366 consigna que:

“Al crearse un nuevo cantón deberán determinarse con toda minuciosidad, en la misma ley de creación, los límites que habrán de separarlo de los cantones confinantes.

La división entre cantones deberá seguir límites naturales; y sólo cuando esto no fuere posible, se señalarán líneas rectas geodésicas.

Cuando en la separación de cantones, hubiere líneas rectas geodésicas no naturales, los cantones colindantes financiarán el amojonamiento, que será ejecutado por el Instituto Geográfico Nacional.”

Nótese que en la redacción del artículo 2 de la iniciativa no se describen los límites en los términos que se requieren de acuerdo a lo establecido en el artículo 10 de la

¹⁸ Procuraduría General de la República Opinión Jurídica: 231 - J del 12/11/2003



Ley N° 4366, cuando establece que: *“Al crearse un nuevo cantón deberán determinarse con toda minuciosidad, en la misma ley de creación, los límites que habrán de separarlo de los cantones confinantes. (...)”* . El artículo lo que hace es referirse a aspectos de orden técnico y jurídico utilizados en la delimitación de cantones, tal como Decreto Ejecutivo 40962-MJP, de 24 de enero de 2018, publicado en La Gaceta 66, de 17 de abril de 2018, sobre “Actualización del Sistema Geodésico de Referencia Horizontal Oficial para Costa Rica”.

Aunque se desprende de la lectura integral de la iniciativa que los límites serán los mismos que actualmente tiene el distrito de Paquera, se recomienda a las señoras y señores diputados, que previo al conocimiento y aprobación del presente artículo, se cuente con la delimitación real de los límites del cantón que se quiere crear. Lo anterior por cuanto, tal y como se encuentra redactada la norma, en criterio de esta asesoría, ante esa laguna sería improcedente la iniciativa por violentar el principio de legalidad y seguridad jurídica.

En la página 16 de este informe se describen los actuales límites del distrito de Paquera, pero el texto normativo del artículo 2 debe describir tal cual se registran en la página oficial del Catastro Nacional y de la información que brinde el Instituto Geográfico Nacional. Nótese que el nuevo cantón tendrá dentro de sus poblados algunas islas, de allí que sea imprescindible la descripción minuciosa de los límites y territorio del nuevo cantón.

ARTÍCULO 3- Distrito y cabecera del cantón

Según determina el artículo 3, el cantón estará formado por un distrito único que será Paquera, conformado por los mismos poblados del distrito actual. La cabecera de cantón será Paquera y el Gobierno Municipal se ubicará en el poblado de Paquera centro.

Los poblados actuales que cuenta Paquera son: Ángeles, Astro Blanco, Bajo Negro, Cabeceras de Río Seco, Campiñas, Cerro Brujo, Concepción, Curú, Dulce Nombre, Espaveles, Esperanza, Flor, Gigante, Guaria, Higuieronal, Isla Cedros, Isla Jesucita, Isla Tortuga, Leona, Mango, Naranjo, Pánica, Paraíso, Playa Blanca, Playa Cuchillo, Pochote, Punta del Río, Quebrada Bonita, Río Grande, Río Guarial, Río Seco, Rivas, San Fernando, San Luis, San Pedro, San Rafael, San Vicente, Santa Cecilia, Santa Lucía, Santa Rosa, Sonzapote, Tronco Negro, Valle Azul, Vueltas.

Pese a que la norma señala que el distrito único lo conformarán los mismos poblados del distrito actual, considera esta Asesoría, que deben indicarse en este artículo en forma expresa y taxativa los nombres de esos poblados.

ARTÍCULO 4- Proceso de transición

El artículo 4 del texto en discusión se refiere a que, si el Concejo Municipal de Distrito de Paquera, considera necesario, coordinará el proceso de transición con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), en conjunto con la Municipalidad de Puntarenas. La Contraloría General de la República deberá brindar al nuevo cantón, en coordinación con Mideplán y el IFAM, cada uno en el ámbito de sus competencias, la asesoría necesaria que facilite la transición presupuestaria correspondiente.

En lo referente a la coordinación que debe darse entre el Concejo Municipal de Distrito de Paquera, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), en conjunto con la Municipalidad de Puntarenas, resulta relevante tener en conocimiento lo que sobre la coordinación interinstitucional ha dicho la Sala Constitucional. En este sentido la Sala ha señalado que:

“X.- DE LA OBLIGACIÓN DE COORDINACIÓN CON LAS INSTITUCIONES ESTATALES. [...] En otros términos, la municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa, dado el carácter concurrente o coincidente -en muchos casos-, de intereses en torno a un asunto concreto. En la doctrina, la coordinación es definida a partir de la existencia de varios centros independientes de acción, cada uno con cometidos y poderes de decisión propios, y eventualmente discrepantes; pese a ello, debe existir una comunidad de fines por materia, pero por concurrencia, en cuanto sea común el objeto receptor de los resultados finales de la actividad y de los actos de cada uno. De manera que la coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. [...]”¹⁹

Teniendo en cuenta lo anterior, respecto de la coordinación que se plantea que podría realizar el Concejo Municipal de Distrito de Paquera con el Ministerio de Planificación y Política Económica MIDEPLAN, según lo ha manifestado esta misma instancia por medio del oficio MIDEPLAN-DM-OF-1040-2021, cuando se refirió a un proyecto de similar naturaleza²⁰: “ (...) se debe precisar que las competencias otorgadas a MIDEPLAN en el artículo 5 de la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Ley 8801 del 28 de abril de 2010, se circunscriben a la coordinación y la concertación del proceso de

¹⁹ Sala Constitucional Voto N° 1999-05445 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999

²⁰ Expediente Legislativo N° 22.643 CREACIÓN DEL CANTÓN COLORADO, CANTÓN DUODÉCIMO DE LA PROVINCIA DE GUANACASTE

transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades y concejos municipales de distrito, procesos que se reitera, se llevan a cabo una vez que se consolida el nuevo Gobierno Local, por lo que se solicita con el mayor respeto, excluir la participación de MIDEPLAN en el artículo 6 propuesto.”²¹

En el citado oficio MIDEPLAN concluye entre otras cosas que: “(...)2.- *El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica cuenta con competencias legales y especialidad técnica para participar en la coordinación de estructuras de gobernanza que mejoren la articulación de recursos y esfuerzos para el desarrollo de proyectos o iniciativas así como en el direccionamiento para elaborar planes de desarrollo humano local; y en la coordinación y concertación del proceso de transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades y concejos municipales de distrito, procesos que se llevan a cabo una vez que se consolida el nuevo Gobierno Local; este Ministerio no puede sustituir la toma de decisiones por parte de las corporaciones municipales involucradas en el proceso, sea la Municipalidad de Abangares y la eventual Municipalidad de Colorado, por lo que se solicita, con el mayor respeto, excluir la participación de MIDEPLAN en el artículo 6 propuesto y brindar al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) la competencia que le corresponda.”*

En cuanto a la coordinación que el Concejo Municipal de Distrito de Paquera pueda realizar con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), es importante tener presente lo dispuesto en el artículo 5 de su Ley de Organización Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM, Ley 4716 del 09 de febrero de 1971, el cual establece que:

Artículo 5º.- Para el cumplimiento de sus fines el I.F.A.M. tendrá las siguientes funciones:

- a) Conceder préstamos a las Municipalidades a corto, mediano y largo plazo, para financiar proyectos de obras y servicios municipales y supervisar su aplicación;*
- b) Servir de agente financiero a las Municipalidades y avalar, cuando sea conveniente y necesario, tanto los préstamos que aquéllas contraten con entidades financieras nacionales, internacionales o extranjeras, como las operaciones de compras y las contrataciones por obras y servicios locales o regionales;*
- c) Actuar a petición municipal, como organismo central de compras de materiales y equipo;*
- ch) Promover la formación de empresas patrimoniales de interés público entre las Municipalidades y otras entidades públicas y privadas;*
- d) Prestar asistencia técnica a las Municipalidades para elaborar y ejecutar proyectos de obras y servicios públicos, locales y regionales;*
- e) Brindar asistencia técnica a las Municipalidades con el objeto de*

²¹ Ministerio de Planificación y Política Económica MIDEPLAN, oficio MIDEPLAN-DM-OF-1040-2021

promover el perfeccionamiento de su organización y el eficaz funcionamiento de la administración;

f) Mantener programas permanentes de adiestramiento para Regidores y personal municipal; y cooperar en el reclutamiento y selección de éste;

g) Estudiar la organización administrativa y el funcionamiento de los servicios públicos locales con vista a su constante perfeccionamiento;

h) Realizar investigaciones y divulgar ideas prácticas que contribuyan al mejoramiento del régimen municipal;

i) Administrar aquellas obras o servicios públicos municipales o inter-municipales, cuando una o varias Municipalidades así lo soliciten y el I.F.A.M. lo estime conveniente;

j) Estimular la cooperación inter-municipal y promover un intercambio activo de informaciones y experiencias entre las Municipalidades;

k) Coordinarse con otros organismos, nacionales o internacionales, para fortalecer su propia eficiencia y buscar soluciones para los problemas específicos de las Municipalidades;

l) Colaborar con la Oficina de Planificación y con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en sus funciones de planificación regional y urbana; y

ll) Cualesquiera otras que le asigne la ley o que resulten de su propia naturaleza y finalidades.

Según el citado artículo le corresponde, entre otras atribuciones al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), servir de agente financiero a las Municipalidades, actuar a petición municipal, como organismo central de compras de materiales y equipo; prestar asistencia técnica a las Municipalidades para elaborar y ejecutar proyectos de obras y servicios públicos, locales y regionales; brindar asistencia técnica a las Municipalidades con el objeto de promover el perfeccionamiento de su organización y el eficaz funcionamiento de la administración; mantener programas permanentes de adiestramiento para Regidores y personal municipal; y cooperar en el reclutamiento y selección de éste; estudiar la organización administrativa y el funcionamiento de los servicios públicos locales con vista a su constante perfeccionamiento; administrar aquellas obras o servicios públicos municipales o inter-municipales, cuando una o varias Municipalidades así lo soliciten y estimular la cooperación inter-municipal y promover un intercambio activo de informaciones y experiencias entre las Municipalidades.²²

En cuanto a la participación de la Contraloría General de la República, debemos tener en consideración lo manifestado por la jurisprudencia administrativa²³ cuando expresó que: *“La Contraloría General de la República es el órgano constitucional fundamental del Estado encargado del control y fiscalización superior de la*

²² Tomado del informe de Servicios Técnicos del expediente N° 22.643 Elaborado por Alexis Zamora Ovares.

²³ Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-120-2005 del 1° de abril de 2005 en igual sentido el N° C-161-2005 del 2 de mayo del 2005

Hacienda Pública con independencia funcional y administrativa (artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 1°, 2 y 11 de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N° 7428 del 7 de setiembre de 1994); en consecuencia es el órgano estatal llamado a velar por la legalidad no sólo en el manejo de los fondos o recursos públicos, sino también en relación con “los procedimientos de gestión y la función de control en sí misma considerada.”

Por otra parte, la (CGR), mediante su oficio DFOE-LOC-0283 de 01 de marzo de 2022, expresó que ya existe un mandato constitucional y legal, en el cual se les confieren las atribuciones que tiene la (CGR), respecto de las municipalidades del país. En dicho oficio dijo que: “(...) Para el caso de la CGR, en el tema presupuestario deberá aplicarse todo lo dispuesto en el artículo 184²⁴ de nuestra Constitución Política y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR)²⁵, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE) NTPP y sus reformas²⁶ y la Ley General de Control Interno (LGCI)²⁷. Entonces, al existir un mandato constitucional y legal, no se considera pertinente la creación de una norma adicional (también de rango legal) que reitere el deber del Órgano Contralor en la materia de interés.

Tal y como ha quedado establecido en el oficio de Contraloría General de la República²⁸ las coordinaciones a las que se refiere el presente artículo se encuentran debidamente establecidas en distintos cuerpos normativos; por ejemplo en el caso de la Contraloría aplica lo que establece el artículo 184 constitucional, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE) NTPP y sus reformas y la Ley General de Control Interno (LGCI). Lo mismo sucede respecto del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), en aplicación de la Ley de Organización

²⁴ Artículo 184.- Son deberes y atribuciones de la Contraloría: / 1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; / No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella;/ 2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación; 3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos; / 4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;/ 5) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.

²⁵ Ley n.º 7428, vigente a partir de 04 de noviembre de 1994.

²⁶ Emitidas mediante la resolución n.º R-DC-24-2012 de las 09:00 horas de 26 de marzo de 2012, y reformadas por las resoluciones nos R-DC-064-2013 de las 15:00 horas de 09 de mayo de 2013, publicada en La Gaceta n.º 101 de 28 de mayo de 2013; y R-DC-073-2020 de las 08:00 horas de 18 de setiembre de 2020, publicada en el Alcance n.º 266 de La Gaceta n.º 245, ambas emitidas por el Despacho Contralor.

²⁷ Ley n.º 8292 Ley General de Control Interno vigente a partir de 04 de setiembre de 2002

²⁸ Contraloría General de la República DFOE-LOC-0283 de 01 de marzo de 2022.



del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM, Ley 4716 del 09 de febrero de 1971, entre otros artículos el numeral 5 de dicha ley, y en el caso del Ministerio de Planificación y Política Económica MIDEPLAN, la aplicación de la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Ley 8801 del 28 de abril de 2010.

En razón de lo expuesto, esta asesoría considera que en la coordinación del proceso de transición la redacción del artículo se concibe como una facultad la coordinación con las citadas instituciones, cuando en realidad se trata de una obligación que debe cumplir del Concejo Municipal de Distrito de Paquera. Por lo anterior, en criterio de esta asesoría, para que la norma pueda ser viable, debe corregirse la redacción de esta, en el sentido de que se establezca la coordinación a la que se refiere el presente artículo, no como una potestad, sino como una obligación a cargo del Concejo Municipal de Distrito de Paquera.

ARTÍCULO 5- Contratación de funcionarios

Según el artículo 5, los funcionarios que se encuentren laborando para el Concejo Municipal de Distrito de Paquera pasarán automáticamente a ser funcionarios de la Municipalidad de Paquera. A dichos funcionarios se les respetarán todos sus derechos laborales.

Consideramos que el presente artículo forma parte de las labores de coordinación interinstitucional que deben realizar las nuevas autoridades del cantón con respecto a los funcionarios que actualmente se encuentran laborando para la Intendencia.

Esta norma, más bien, debe ser considerada como una disposición transitoria, toda vez que es una norma que viene a regular el tema del personal durante la transición de la norma anterior a la nueva ley de cantonato.

ARTÍCULO 6- Gestiones ante el Registro Nacional

El artículo 6 pretende imponerle al Registro Nacional la obligación que gestione todo lo relacionado con la nueva identidad jurídica y el traslado de los bienes muebles que posea el Concejo Municipal de Distrito de Paquera, de manera que pasen a ser propiedad de la Municipalidad de Paquera y gestionar el traslado de los bienes inmuebles al cantón creado, para que las fincas inscritas en el distrito 05 pasen a formar parte del distrito único del cantón 14, Paquera, de Puntarenas.

La autorización que se quiere se enmarca en el denominado principio de seguridad jurídica registral, sobre el cual la jurisprudencia administrativa²⁹ ha dicho que se trata de:

“Una seguridad jurídica de carácter preventivo o cautelar, ya que implica medidas anticipadas que eviten la necesidad de acudir a procesos judiciales a efecto de hacer reconocer la titularidad de los derechos o bien, cuestionar la legalidad de las transacciones relativas a la propiedad. La calificación registral permite un control de la legalidad del tráfico patrimonial, lo que contribuye a la seguridad registral.

Para ello es fundamental la publicidad del registro patrimonial. La publicidad permite a toda persona que tenga interés en realizar una transacción patrimonial el informarse de la situación jurídica en que se encuentra el bien objeto de la transacción. Se garantiza, así, no solamente la propiedad de una persona sino la existencia y desarrollo del mercado transaccional de la propiedad. En último término, el debido ejercicio de la libertad contractual.

Debiendo proporcionar seguridad al público en general, el sistema registral debe ser en sí mismo fiable, seguro, proporcionar la confianza requerida para la actividad contractual. De allí la importancia de las labores de calificación e inscripción de los documentos jurídicos, susceptibles de afectar la propiedad. La labor de inscripción implica, en este caso, el acceso a la base de datos con la facultad de modificarla.”

Sobre el mismo asunto, la jurisprudencia constitucional³⁰ ha determinado que: *“Es función del Estado propiciar, mantener, suministrar seguridad a su población. Una de las manifestaciones de esta seguridad es la que brinda un sistema registral. Efectivamente, el establecimiento de un sistema registral en determinado ámbito de la vida social tiene como objeto proporcionar seguridad jurídica. La seguridad registral es el pilar fundamental de nuestro sistema registral.”*

La propuesta del artículo 6 de la iniciativa va en el sentido de cumplir con el propósito fundamental del Registro Nacional el cual consiste en registrar, en forma eficaz y eficiente, los documentos que se presenten ante dicha instancia, para su inscripción, así como garantizar y asegurar a los ciudadanos los derechos con respecto a terceros. Además, custodiar y suministrar a la colectividad la información correspondiente a bienes y derechos inscritos o en proceso de inscripción, mediante el uso eficiente y efectivo de tecnología y de personal idóneo, con el fin de facilitar el tráfico jurídico de bienes, con el propósito de contribuir a fomentar el desarrollo

²⁹ Procuraduría General de la República. Dictamen: 035 del 09/02/2007

³⁰ Sala Constitucional, resolución N° 3441-2003 de 14:47 hrs. de 30 de abril de 2003

*social y económico del país.*³¹

Sin embargo, de acuerdo con lo señalado en la Ley de Creación del Registro Nacional, Ley N° 5695 del 28 de mayo de 1975, lo que se desprende de dicho texto es que los fines del Registro Nacional están relacionados con unificar criterios en materia de registro, coordinar las funciones, facilitar los trámites a los usuarios, agilizar las labores y mejorar las técnicas de inscripción.

Teniendo en cuenta lo indicado por la jurisprudencia judicial y administrativa, esta asesoría considera que la propuesta de este artículo contribuye de manera importante a la seguridad jurídica de los bienes inscribibles ante el Registro Nacional.

ARTÍCULO 7- Primeras elecciones municipales

De acuerdo con el artículo 7 de la iniciativa, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se encargará de realizar los actos preparatorios y ajustes logísticos necesarios para organizar comicios en el nuevo cantón de Paquera, con ocasión de las elecciones municipales a celebrarse el primer domingo de febrero del año 2024 siempre y cuando se cumpla con el plazo señalado por la Ley 6068, Declara Invariable la División Territorial Administrativa de la República, durante los Catorce Meses anteriores a todas las Elecciones Nacionales de Presidente y Vicepresidentes y Reforma Código Electoral, de 20 de julio de 1977 y sus reformas; caso contrario, dichos comicios tendrán lugar hasta el siguiente ciclo electoral municipal.

El contenido de este artículo establece la participación del Tribunal Supremo de Elecciones en los actos preparatorios y ajustes logísticos necesarios para organizar comicios en el nuevo cantón de Paquera. Al respecto esta asesoría considera que la norma podría ser innecesaria por cuanto se trata de una competencia irrenunciable que tiene el TSE. Así se desprende de la información oficial del Tribunal Supremo de Elecciones TSE³², en la que expone las funciones que le competen a esta instancia, sobresaliendo primeramente la relativa a la función de administración electoral, misma que comprende la organización, dirección y control de todos los actos relativos al sufragio.

Respecto de lo consignado al final del artículo propuesto, la redacción coincide con lo expuesto en el artículo 1° de la Ley N° 6068, cuando indica que: “*Declárase*

³¹ Datos tomados de <http://registronacional.go.cr/Institucion/index.htm#:~:text=El%20prop%C3%B3sito%20fundamental%20del%20Registro,derechos%20con%20respecto%20a%20terceros.> Recuperado el 26 de mayo de 2022.

³² https://www.tse.go.cr/el_tse.htm

invariable la División Territorial Administrativa de la República, durante los catorce meses anteriores a todas las elecciones nacionales de Presidente y Vicepresidentes. En consecuencia, no podrán ser creadas nuevas circunscripciones y administrativas durante ese lapso.”

En razón de las consideraciones expuestas, consideramos que la norma puede suprimirse del articulado del proyecto por tratarse de asuntos ya regulados en la legislación electoral costarricense; sin embargo, por tratarse de asuntos que no contrarían ninguna disposición del ordenamiento jurídico y para dejar con claridad lo que sucederá en caso de que los comicios municipales no se celebren en el año 2024, puede proceder y ser aprobada por las señores y señores diputados invocando razones de conveniencia.

ARTÍCULO 8- Transferencia de recursos

De acuerdo con lo consignado en el artículo 8, una vez instalada la nueva Municipalidad de Paquera, se autoriza a la Municipalidad de Puntarenas para que transfiera los recursos que pertenezcan al Concejo Municipal de Distrito de Paquera a la nueva Municipalidad de Paquera, tomando cada uno de los respectivos gobiernos locales las previsiones administrativas necesarias, especialmente a nivel de planificación institucional, análisis financieros y económicos que permitan una transición financiera sana, coherente y efectiva al nuevo Gobierno local de Paquera. Las transferencias deberán reflejarse tanto en el presupuesto de la Municipalidad que transferirá los recursos como en el presupuesto de la Municipalidad que recibirá los recursos.

Respecto de la norma en estudio, consideramos la propuesta se refiere a una condición que necesariamente debe darse, pues la creación del nuevo cantón requiere para su funcionamiento y operatividad de recursos económicos, humanos y materiales, entre otros. Sin embargo, cabe señalar que en el artículo 8 no se establece un lapso de tiempo o fecha límite para trasladar dichos recursos, lo cual puede conducir la norma a un escenario de inseguridad jurídica.

En nuestro criterio, para subsanar el tema del lapso del traslado de los recursos de la Municipalidad de Puntarenas a la Municipalidad de Paquera, se debe determinar una fecha cierta que responda al plazo máximo en que deban realizarse el traslado de los recursos por lo que las y los legisladores deberán valorar que el mismo sea un tiempo razonable, que permita realizar todas las labores relativas al inventario, así como contemplar los trámites legales requeridos para inscribir a nombre del nuevo Concejo Municipal del cantón de Paquera, con su nuevo número de cédula jurídica, todos los bienes relacionados.

Por lo demás, consideramos, que la norma no violenta el principio de autonomía municipal consagrado en los artículos 169 y 170 de la Carta Magna; razón por la cual puede ser aprobada por las y los legisladores.

Sí se llama la atención que esta norma corresponde a una disposición transitoria, ya que viene a regular en forma temporal la transferencia de los recursos de una Municipalidad a otra debido a la entrada en vigencia del nuevo cantón, de allí que por técnica legislativa debe constar como una disposición transitoria.

ARTÍCULO 9- Mapa oficial

El artículo 9 faculta al Instituto Geográfico Nacional para que, dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley, interprete y represente en la Cartografía Oficial los límites señalados en el artículo 2 y se declare oficial el mapa que se genere de este límite.

Para comprender en mejor dimensión el análisis jurídico del artículo 9, debemos primeramente tener presente las competencias otorgadas al Instituto Geográfico Nacional. En tal sentido, la información oficial de dicha instancia revela que:³³ “(...) *el Instituto Geográfico Nacional ofrece servicios a usuarios, y brinda asesoría y criterios técnicos en sus áreas de competencia a entidades del Estado en materia de conflictos y delimitación limítrofe internacional, procesos de Información Posesoria y eventual usurpación de bienes demaniales, entre otros, a la Procuraduría General de la República, así como a la Sala Constitucional, Tribunal Contencioso Administrativo, Juzgados y Fiscalías del Poder Judicial; Tribunal Ambiental Administrativo, Sistema de Áreas de Conservación y otras dependencias adscritas del Ministerio del Ambiente y Energía; Instituto de Desarrollo Rural; Contraloría General de la República; Municipalidades; Asamblea Legislativa; y otras entidades públicas.*”

Por otra parte, tenemos que dicho Instituto se rige por la “La Ley de creación del Instituto Geográfico Nacional”, Ley N° 59 de 1944, en la cual se establecen las actividades y tareas fundamentales que ejecutará como autoridad oficial, en representación del Estado y su estructura orgánica.

En su artículo 3 la ley N° 59 se refiere a las tareas fundamentales del Instituto en los siguientes términos:

33 https://www.snitcr.go.cr/ign_ign página oficial del Instituto Geográfico Nacional Recuperado el 25 de mayo de 2022

- “a) La confección de una carta topográfica general del territorio, a la escala de 1/50.000;*
- b) La confección de los planos de las ciudades y pueblos y alrededores a escalas que variarán de 1/200 a 1/10.000, según su importancia o magnitud;*
- c) La confección de un mapa físico-político de la República a la escala de 1/250.000;*
- ch) La confección de mapas agrícolas, geológicos y de fuerzas hidráulicas y demás recursos naturales, a las escalas convenientes;*
- d) La confección de las cartas catastrales en todo el territorio nacional, siguiendo las normas que el reglamento al respecto dicte.*
(Así reformado el inciso anterior por el artículo 2º de la Ley N° 4384 de 25 de agosto de 1969).
- e) La confección de una carta de turismo a la escala de 1/100.000;*
- f) La confección del mapa internacional (para Costa Rica) a la escala de 1/1.000.000;*
- g) La determinación astronómica en los puntos fundamentales que definen el trazo de las fronteras de la República y la de ciudades o puntos importantes en el interior del territorio;*
- h) La determinación del nivel medio del mar en un puerto de las costas Norte y Sur de la República;*
- i) La medición de una red fundamental de nivelación de precisión con suficiente densidad de cotas para servir a las diversas necesidades técnicas;*
- j) La organización, manejo y vigilancia del Departamento de Catastro;*
- k) La confección de una geografía descriptiva de todo el territorio nacional;*
- l) Se confeccionarán, también, anexos a las respectivas cartas topográficas indicadas en los párrafos a, b y d, los respectivos gráficos de propiedad.”*

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la facultad que la ley le otorga al Instituto Geográfico Nacional para que interprete y represente en la cartografía oficial de los límites señalados en el numeral 2, y declare oficial el mapa que se genere de este límite se encuentra dentro de las tareas fundamentales otorgadas en el artículo 3 de la ley N° 59.

Un aspecto que es necesario destacar es que la facultad de interpretación que se le otorga al Instituto Geográfico Nacional no constituye una delegación de competencias por parte de la Asamblea Legislativa para la definición de los límites del cantón de Colorado, sino que debe partirse de que los límites deben estar expresamente definidos en el artículo 2 de la propuesta, por lo que únicamente corresponderá al IGN interpretarlos para plasmarlos en la cartografía oficial.



ARTÍCULO 10- Sobre el impedimento de la División Territorial Administrativa

Según lo establece el artículo 10, si ocurriera el impedimento establecido en la Ley 6068, “*Declara Invariable la División Territorial Administrativa de la República*”, durante los catorce meses anteriores a todas las Elecciones Nacionales de Presidente y Vicepresidentes y Reforma Código Electoral, del 20 de julio de 1977, y sus reformas, la presente ley entrará en vigencia el día hábil siguiente a la celebración de las próximas elecciones nacionales para elegir presidente, vicepresidentes y diputados o, en su defecto, el día hábil siguiente a la celebración de las próximas elecciones para designar a las autoridades municipales.

Esta norma se refiere al rige de la ley y así debería ser el epígrafe de esta norma. Sobre el contenido, efectivamente se trata de una disposición normativa vigente en el artículo 1 de la Ley N° 6068, y como tal debe de ser de cumplimiento obligatoria.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

La Procuraduría General de la República se ha referido al concepto y los alcances jurídicos de las disposiciones transitorias en el dictamen C-060-99 de 24 de marzo de 1999. Al respecto señaló que:

“Las disposiciones transitorias forman parte del Derecho Intertemporal en cuanto tienen a solucionar conflictos de leyes. Ante los problemas de transitoriedad que la ley nueva produce, el legislador establece un régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas pendientes. En ese sentido, la función de las llamadas disposiciones transitorias es la de regular en forma temporal determinadas situaciones, con el fin de ajustar o acomodar la normativa nueva o la de dar un tratamiento distinto y temporal, de carácter excepcional, a ciertas situaciones. Hechos que no se pretende comprender dentro de esas nuevas regulaciones generales. Interesa resaltar que en la base de la norma transitoria se encuentra esa necesidad de responder a problemas planteados por la entrada en vigencia de la nueva ley; esa es su esencia.

(...)

Lo que hace a estas disposiciones poseer naturaleza intertemporal no es ya su estructura, sino que su supuesto de hecho contempla precisamente un problema de conflicto de leyes. De ahí, que se trate de normas con vigencia temporal limitada o leyes ad tempus,



pues por definición se refieren a un número de posibles situaciones no indefinido; y de ahí también, que, al contener normas materiales, puedan suscitar a su vez nuevos conflictos temporales con otras leyes' L, DIEZ-PICAZO: La derogación de las leyes, Civitas, Madrid, 1990, pp. 193-194”.

TRANSITORIO I-

Según se establece en el transitorio I, hasta que no sean elegidos los regidores, síndicos, concejales, la alcaldía y las vicealcaldías, se autoriza a los actuales concejales, intendente y viceintendente del Concejo Municipal de Distrito de Paquera para que tomen las decisiones para continuar administrando los intereses y servicios locales del cantón de Paquera.

Esta norma no es procedente por cuanto los concejales, intendente y viceintendente del Concejo Municipal de Distrito de Paquera fueron electos para desempeñar tales cargos de naturaleza distrital, por lo que convertirlos en autoridades cantonales mediante ley para continuar administrando los intereses del cantón de Paquera sería desconocer el mandato popular conferido.

TRANSITORIO II-

De acuerdo con el transitorio II, mientras no se instale la respectiva municipalidad, el territorio circunscrito dentro de los límites señalados en el artículo 2 de esta ley se regirá por lo dispuesto en la Ley 8173, Ley General de Concejos Municipales de Distrito, de 7 de diciembre de 2001. Una vez que se instale la nueva Municipalidad del cantón de Paquera, desaparecerá el Concejo Municipal de Distrito de Paquera.

La disposición transitoria es consecuente con la normativa que regula los procesos electores municipales en el país. Lo anterior ante la imposibilidad material de que el Tribunal Supremo de Elecciones TSE pueda realizar comicios cada vez que se aprueba la creación de un nuevo cantón.

TRANSITORIO III-

Mediante la disposición transitoria III, se establece que los ingresos provenientes por concepto de patentes se regirán bajo la Ley de Patentes del Cantón de Puntarenas, hasta que en un plazo máximo de dieciocho meses de instalada la nueva Municipalidad de Paquera cuente con su propia ley debidamente publicada.



La jurisprudencia administrativa³⁴ ha reconocido la autonomía funcional conferida a los Concejos Municipales de Distritos, concluyendo que se refiere a aquella capacidad de autoadministrarse que otorga al órgano libertad para organizar su trabajo y disponer de sus recursos con independencia de la Municipalidad “madre”, en pocas palabras, para ‘funcionar’ de forma independiente.

Consideramos que efectivamente se trata de una disposición transitoria, y que con la aprobación de la misma se estaría garantizando el funcionamiento del nuevo cantón.

F.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 168 del mismo cuerpo normativo que señala que para la creación de cantones se requiere una mayoría calificada, la presente iniciativa de ley requiere para ser aprobada de una votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, también debemos tener presente que lo indicado en el artículo 97 de la Constitución Política que expresamente señala:

*“Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el **voto de las dos terceras partes del total de sus miembros**. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de las cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo”*

En consecuencia, para separarse del criterio del Tribunal Supremo de Elecciones la Asamblea “necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros”.

Delegación

De acuerdo con la mayoría requerida para su aprobación, esta iniciativa **NO** puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Además, por encontrarse esta iniciativa entre las excepciones que establece el artículo 124 constitucional, esta iniciativa **no puede ser delegada** en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, ya que contiene materia electoral.

³⁴ Procuraduría General de la República. Dictamen: 276 del 05/09/2014

Consultas

Preceptivas:

- Municipalidad de Puntarenas
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM.
- Tribunal Supremo de Elecciones³⁵.
- Comisión Nacional de División Territorial Administrativa³⁶
- Comisión Nacional de Nomenclatura
- Poder Ejecutivo (Ministro de Gobernación y Presidente de la República)³⁷
- Concejo Municipal de Distrito de Cóbano
- Concejo Municipal de Distrito de Lepanto

Por razones de conveniencia y oportunidad, sugerimos consultar el proyecto de ley al Instituto Geográfico Nacional, al Instituto Nacional de Estadística y Censos y al Registro Inmobiliario del Registro Nacional.

G.- NORMAS JURIDICAS VINCULADAS AL PROYECTO DE LEY

Constitución Política

Leyes

- Ley N^o 4366, “Ley sobre División Territorial Administrativa”, del 19 de agosto de 1969.
- Ley N^o 3535, “Ley de Creación de la Comisión Nacional de Nomenclatura”, del 14 de agosto 1965
- Ley No. 6068 “Ley que congela la División Territorial Administrativa” de 20 de julio de 1977.

³⁵ De acuerdo con lo señalado en el artículo 97 de la Constitución Política, y considerando que el establecimiento de una nueva unidad administrativa afecta de manera directa la composición del cantón, la cantidad de pobladores de cada distrito y, consecuentemente la eventual integración del Consejo Municipal y los Consejos de Distrito, por lo que, se considera deberá ser consultado de manera obligatoria al Tribunal Supremo de Elecciones. Este Tribunal ha interpretado que la materia electoral son los actos relativos al sufragio que no solo comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos en la propia constitución en las leyes electorales y que directa o indirectamente se relacionan con los procesos electorales, elecciones o consultas cuyo origen, dirección y vigilancia ha sido confiado al Tribunal Supremo de Elecciones.

³⁶ En virtud de lo dispuesto en la Ley N^o 4366 del 19 de agosto de 1969, Ley sobre División Territorial Administrativa, y el Voto de la Sala Constitucional N^o 2009-95 de las 10:30 horas del 21 de abril de 1995, en relación con la consulta facultativa de constitucionalidad sobre el proyecto de ley "Creación del Cantón de Colorado, duodécimo de la Provincia de Guanacaste", la presente iniciativa de ley debe ser objeto de consulta adicional a la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, a la Comisión Nacional de Nomenclatura y al Poder Ejecutivo.

³⁷ Artículo 13 de la ley N.º 4366.



- Ley 7794, Código Municipal, del 30 de abril de 1998 y sus reformas.
- Ley N° 56, Ley sobre División Territorial Municipal.
- Ley 8114 del 4 de julio de 2001 y sus reformas.
- Ley 9329 del 15 de octubre del 2015 y sus reformas.
- Ley de Organización, Ley 4716 del 09 de febrero de 1971.
- Ley 9329 del 15 de octubre del 2015 y sus reformas.
- Ley de creación del Instituto Geográfico Nacional, 59 de 1944.
- Ley de la Biodiversidad N° 7788, de 1998.
- Ley N° 201, Ley Orgánica de la Tesorería Nacional y Proveduría Nacional.
- Ley N° 4716, Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM.
- Ley N° 5420 del 30 de noviembre de 1973.
- Ley N° 8765 Código Electoral.

Poder Ejecutivo

Reglamentos

- Constituye Comité Técnico adscrito a la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, DE-36732, del 3 de agosto de 2011.
- Reglamento para la Formulación de la División Administrativa Electoral, Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones número 06-2014.
- Decreto Ejecutivo N°41548-MGP del 28 de enero de 2019.
- Decreto Ejecutivo N° 41236 –MGP titulado” SE CONSTITUYE COMITÉ TÉCNICO ADSCRITO A LA COMISIÓN NACIONAL DE DIVISIÓN TERRITORIAL ADMINISTRATIVA”.
- “Decreto Ejecutivo N°40962-MJP del 24 de enero del 2018 publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°66 del 17 de abril del 2018 sobre autorización del SISTEMA GEODESICO DE REFERENCIA HORIZONTAL OFICIAL.
- Decreto Ejecutivo N° 41236 –MGP, COMITÉ TÉCNICO ADSCRITO A LA COMISIÓN NACIONAL DE DIVISIÓN TERRITORIAL ADMINISTRATIVA
- Decreto Ejecutivo 26852-C, Reglamento a la Ley de la Comisión Nacional de Nomenclatura.
- Decreto N° 41236 de 15 de junio de 2018.
- Decreto Ejecutivo 40962-MJP, de 24 de enero de 2018, publicado en La Gaceta 66, de 17 de abril de 2018, sobre “Actualización del Sistema Geodésico de Referencia Horizontal Oficial para Costa Rica”.
- Decreto Ejecutivo N°41548-MGP del 28 de enero de 2019.
- Decreto Ejecutivo 40962-MJP, de 24 de enero de 2018

Tribunal Supremo de Elecciones TSE

- Tribunal Supremo de Elecciones. Oficio N° TSE-2629-2021
- Tribunal Supremo de Elecciones oficio N° TSE-1730-2015



Poder Judicial

Sala Constitucional

- Resolución N° 2009-1995.
- Resolución N° 2009-1995.
- Resolución N° 05445-1999.
- Resolución N° 5801-2002.
- Resolución N° 3441-2003.
- Resolución N° 021271 – 2019.
- Resolución N° 021276 - 2019

Procuraduría General de la República

- Dictamen C-060-1999.
- Opinión Jurídica: 231 – 2003.
- Dictamen N° C-120-2005.
- N° C-161-2005.
- OJ-058-2007.
- Dictamen: 035 -2007
- OJ-002-2011.
- OJ-101-2012.
- Dictamen: 276 -2014.
- OJ-069-2019

Oficios institucionales

- Ministerio de Planificación y Política Económica MIDEPLAN, oficio MIDEPLAN-DM-OF-1040-2021
- Contraloría General de la República DFOE-LOC-0283 de 01 de marzo de 2022.
- Comisión Nacional de Nomenclatura CNN, mediante oficio DIG-TOT- 0669-2022
- Concejo Municipal de la Municipalidad de Puntarenas, del oficio SM-516-09-2022
- Comisión Nacional de División Territorial, el oficio MGP-CNDT-020-2022.
- Contraloría General de la República. (CGR), oficio DFOE-LOC-0283 de 01 de marzo de 2022.
- Comisión Nacional de División Territorial en el oficio MGP-CNDT-020-2022,
- Planificación y Política Económica MIDEPLAN, oficio MIDEPLAN-DM-OF-1040-2021



Páginas de internet

- <https://agenda2030lac.org/es/ods/16-paz-justicia-e-instituciones-solidas>
- Designa los límites de la República y demarca las Provincias, Cantones y Parroquias
- DECRETO CLXVII. (Se respecta la ortografía y gramática del texto, tal y como fue publicado originalmente) Designa los límites de la República y demarca las Provincias, Cantones y Parroquias (1).” (no vigente) Tomado del Sinalevi el 19 de enero 2022.”
- <https://www.concejopaquera.go.cr/index.php/mn-conozcanos/mn-mimunicipalidad/mn-historiamunicipal>
- <http://registronacional.go.cr/Institucion/index.htm#:~:text=El%20prop%C3%B3sito%20fundamental%20del%20Registro,derechos%20con%20respecto%20a%20terceros>. Recuperado el 26 de mayo de 2022.
- https://www.tse.go.cr/el_tse.htm
- https://www.snitcr.go.cr/ign_ign página oficial del Instituto Geográfico Nacional Recuperado el 25 de mayo de 2022

Elaborado por: rrc- azo
/*lsch//17-11-2022
c. arch// 23055 IIN// d/s/sil