



Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci). EISSN: 2215-3896.

Diciembre, 2000. Vol 19(2): 16-20.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.19-1.3>

URL: [www.revistas.una.ac.cr/ambientales](http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales)

EMAIL: [revista.ambientales@una.cr](mailto:revista.ambientales@una.cr)

Silvia Chaves

# Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



## El marco jurídico para la participación en la gestión ambiental en Costa Rica

The legal framework for participation in environmental management in Costa Rica

*Silvia Chaves*



Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

# EL MARCO JURÍDICO PARA LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COSTA RICA

Por **Silvia Chaves**

Se constata que la legislación costarricense contempla una serie de mecanismos y figuras para la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental dentro de los que destacan las municipalidades, y que, a pesar de que la posición de éstas en las localidades les da la oportunidad de concertar esfuerzos con usuarios directos de los recursos naturales en función de una mejor gestión ambiental, hay diversos obstáculos a una acción municipal eficiente y de liderazgo en ese ámbito. Se argumenta que la superación de esto hace necesaria la transferencia real de algunas competencias estatales a los órganos de gobierno local. Finalmente, se prueba que existe una legislación abundante que abre a la sociedad civil la posibilidad de organizarse e intervenir, mas la misma no considera suficientemente la situación ambiental del país, las preferencias sociales ni las condiciones económicas imperantes, lo que la hace poco adaptada a la realidad de las comunidades y de la relación con su entorno

**A**ctualmente, en Costa Rica existe un conjunto de actores, pertenecientes al denominado poder local, pugnando por acrecentar el poder de ese ámbito o, por lo menos, por que se considere su opinión en las decisiones legislativas y, en general, políticas. Además de los gobiernos locales, en tal ámbito hay una diversidad de fuerzas: organizaciones sociales y políticas de la sociedad civil, asociaciones de desarrollo e, incluso, podría mencionarse conductas colectivas que no asumen formas institucionalizadas, como la organización alrededor de la religión (Lunglo, 1988: 3). Parte importante de la sociedad civil local son también las organizaciones no gubernamentales, que asumen forma de asociación, fundación, cooperativa u otra (Fundación Arias, 1994), y, asimismo, otras manifestaciones de la masa social reguladas o no por el ordenamiento jurídico, lucrativas o no, formales o informales, con personería jurídica o sin ella.

Las municipalidades son los actores que de acuerdo a la legislación costarricense ocupan un lugar especial en la gestión descentralizada, mas aquélla no deja de ofrecer a las organizaciones no estatales una diversidad de opciones de participación.

*It is noted that in Costarrican law a series of mechanisms and legal forms provide participation on the part of civil society in natural resource management. The municipalities have the power to bring together direct users and have them negotiate better solutions with regard to the use of natural resources. Nevertheless there are various obstacles to efficient municipal action and leadership.*

*It is argued that real transfer of central governments powers to local government is needed. Finally it is shown that the copious environmental legislation which opens participation to all citizens, does not consider the real environmental situation, nor the social preferences, or the economic conditions in the country. Most environmental legislation it not suited for the real situation of the communities with regard to their natural environment.*

La autora es presidenta del Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de Costa Rica.



## Las municipalidades

Hay una serie de obstáculos a una gestión municipal eficiente y de liderazgo en el ámbito local en relación con lo ambiental: (1) la frecuente desarmonía de intereses dentro de los grupos locales (incluyendo las municipalidades) y entre dichos grupos y las fuerzas dominantes en el ámbito nacional; (2) la común falta de identidad entre comunidad local y ecoregión: en la mayor parte de Costa Rica las poblaciones locales suelen identificarse con regiones específicas no coincidentes con las unidades político-administrativas territoriales (determinadas histórica y legalmente) ni con unidades biofísicas; (3) el hecho de que dentro de la gran variedad de funciones que las municipalidades cumplen y de servicios que prestan, el manejo y conservación de los recursos naturales no es en absoluto prioritario; (4) la subordinación de la función municipal a las competencias de instituciones del estado central creadas precisamente para custodiar y administrar los recursos naturales del país, competencias que se extienden al ámbito de jurisdicción municipal: la mayoría de municipalidades se han limitado a desempeñar labores mínimas en este campo -v.g., la recolección de basura- en las que las municipalidades resultan subordinadas, lo que ha dañado su imagen y liderazgo; (5) la carencia de recursos económicos, y (6) la autonomía real cuestionada: formalmente está establecida la autonomía municipal en materia de gobierno y administración, pero en la realidad es muy relativa o inexistente debido a decisiones políticas o insuficiencias técnicas, administrativas o financieras -la mayoría de las municipalidades en su búsqueda de recursos han tenido que incluirse en el juego clientelista que se impone dentro del espacio estatal, abriéndole paso a la influencia partidista.

A pesar de dichos obstáculos, su carácter de institución descentralizada de acción local y de elección por la misma localidad, le da a la municipalidad la oportunidad de hacer un planteamiento concertado con actores concretos que usan directamente los recursos naturales y de ser el ente que puede actuar más rápida y legítimamente ante las instancias administrativas correspondientes.

En el plano jurídico la legislación costarricense aporta a las municipalidades una serie de instrumentos para el ejercicio de sus funciones que, bien aplicados y aunados a un mejoramiento del sistema de recaudación de impuestos y de la base fiscal, podrían permitirles superar muchas de sus debilidades y a ser más efectivos en el ámbito de los recursos naturales (estos son descritos en el cuadro 1).

En el contexto del modelo neoliberal, en el que el papel de los estados no es administrar

sino instituir nuevas reglas de juego y crear un ambiente para la libre competencia, la eficiencia y la conservación (Panayotou, 1994:101), las municipalidades empiezan a aparecer como un actor con mayor posibilidad de acción en la gestión de la política local en Costa Rica.

Como se ha probado, el adecuado manejo de los recursos naturales no se puede lograr partiendo solamente de una gestión gubernamental centralizada. Son necesarias políticas y acciones concretas para una transferencia real de las competencias estatales y los recursos a los órganos de gobierno local. Esto, además, puede contribuir a fortalecer la identificación de la población con su región, pasando a asumir los líderes y las comunidades en general mayor responsabilidad en un mejor uso de los recursos naturales. Por el hecho de que el territorio donde los gobiernos locales ejercen sus competencias es el de la cotidianeidad de los ciudadanos y las comunidades, aquéllos pueden llegar perfectamente a ser los promotores de un desarrollo que tenga como guía una estrategia muy realista y concreta basada en las necesidades humanas reales y en las posibilidades locales.

## Mecanismos jurídicos para la participación

Nuestro ordenamiento jurídico, que asegura diversas formas de organización y acción de la sociedad civil, establece bajo categoría de garantía constitucional el derecho de los habitantes de la república a asociarse para fines lícitos y la garantía de que nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna (Constitución Política, 1949: artículo 25). Al amparo de la Constitución Política existen diferentes leyes que regulan las figuras de asociación, sus requisitos y los procesos de registro y control: tenemos así las asociaciones civiles, reguladas por la Ley de Asociaciones (ley número 218 del 8 de agosto de 1939, y sus reformas de 1970, 1972, y 1977), y una serie de leyes conexas en el mismo sentido: Ley de Asociaciones Cooperativas (número 4.179 del 22 de agosto de 1968), Ley de Asociaciones Deportivas (número 5.418 del 20 de noviembre de 1973), Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (número 3.859 del 7 de abril de 1967), Ley de Asociaciones Solidaristas (número 6.970 del 1 de noviembre de 1984) y Ley de Sociedades de Actividades Profesionales (número 2.860 del 21 de noviembre de 1961). Las asociaciones civiles, que son agrupaciones con fines científicos, artísticos, deportivos, benéficos, de recreo y cualesquiera otros lícitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia, se encuentran

reguladas, al igual que las asociaciones declaradas de utilidad pública, que son aquellas cuyo desarrollo y actividad son particularmente útiles para los intereses del estado y llenan una necesidad social. La mayoría de las asociaciones civiles surgen como una respuesta a los diferentes problemas y necesidades -comúnmente muy puntuales- sentidos por unas u otras colectividades y están conformadas por personas que pertenecen a las bases (en el sector ambientalista, dentro de muchas otras, se puede mencionar la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente -Fecon- y la Junta Nacional Forestal Campesina).

Varias de las organizaciones que están cubiertas por esa figura jurídica manifiestan que la categoría de asociación sin fines de lucro ya no responde a sus necesidades y actividades, dado que quieren generar ganancias para sus asociados con sus proyectos, así como reinvertir sus activos: la dinámica de trabajo de esas organizaciones está asemejándose a la de la empresa privada. A pesar de ello, la mayoría mantiene el esquema legal de asociación civil, con una junta directiva que dirige los destinos

de la organización, una asamblea periódica y, en algunos casos, con grupos afiliados.

Algunos dirigentes con amplia experiencia consideran que las figuras jurídicas ideadas para organizarse no son las idóneas, que todas tienen limitaciones y desventajas; el condicionamiento de ayudas y atención a la posesión de una cédula o personería jurídica lo juzgan contraproducente e insensatamente discriminatorio (Vázquez, 1999. *Com. pers.*). Pero han concluido que lo sustantivo es tener una finalidad legítima y autenticidad, y que es ocioso complicarse con el tema de las figuras jurídicas.

Las asociaciones cooperativas (reguladas por la Ley 4.179) son asociaciones de personas, con personería jurídica, responsabilidad limitada y de duración indefinida. Las asociaciones de desarrollo comunal, que según la ley son organismos comunitarios de primer grado con una circunscripción territorial determinada, representan a las personas que viven en una misma comunidad y que, por lo tanto, están autorizadas para promover o realizar un conjunto de planes necesarios para acrecentar económica, social y culturalmente a los habi-

Cuadro 1

**Instrumentos que pueden aplicar las municipalidades costarricenses en su gestión**

Naturaleza	Instrumento	Fundamento actual	Ventajas que ofrece el instrumento
Consulta	Cabildos. Plebiscitos. Referendos.	Artículo 5 del Código Municipal	Contar con alternativas de participación
Referendo	Audiencias públicas	Ley de Planificación Urbana (planes reguladores)	Conocer opinión de comunidades. Oponerse a acuerdos municipales impopulares
Gestión	Planes reguladores y planes de uso del suelo	Ley de Planificación Urbana (arts. 15 y 19). Constitución Política (arts. 169 y 170). Código Municipal. Resoluciones de la Sala Constitucional	Contribuir a la planificación del uso del suelo
Orden ambiental	Planes reguladores. Comisión Permanente de Asuntos Ambientales en el Consejo Municipal	Código Municipal	Administrar los recursos más participativamente y con mayor conocimiento de los problemas ambientales
Financiero	Donaciones de entidades públicas. Contribuciones de poseedores de inmuebles beneficiados con obras municipales. Licencia municipal para ejercer actividades lucrativas mediante el pago de un impuesto. Impuesto de patentes y licencia para venta de licores al menudeo. Pago de timbres municipales a favor de la municipalidad del cantón para inscripción de traspaso de inmuebles, constitución de sociedad, hipoteca y cédulas hipotecarias. Impuesto sobre bienes inmuebles. Partidas específicas.	Código Municipal. Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles y ley que la reforma. Ley de control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional.	Ejercer cabalmente las funciones de gobierno local.

tantes del área en que viven, colaborando para ello con el gobierno, las municipalidades y cualquier organismo público o privado. Los sindicatos, menores en número e importancia, son creados por la Constitución Política de 1949 (artículo 60) y regulados por el Código de Trabajo (a partir de su numeral 332). Y, finalmente, las fundaciones son reguladas por la Ley de Fundaciones (N° 5.338 del 28 de agosto de 1973).

Hay, además, una serie de figuras de reciente creación que pretenden garantizar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de orden ambiental en el país: por ejemplo, los consejos regionales ambientales - adscritos al Ministerio del Ambiente (Minae) y creados por la Ley Orgánica del Ambiente - como máxima instancia regional desconcentrada, con participación de la sociedad civil, para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de las actividades, los programas y proyectos en materia ambiental. Existe un consejo regional ambiental por cada una de las once áreas de conservación del país, orbitando su labor alrededor de la fiscalización y la educación ambiental y teniendo como objetivo de fondo la consolidación de una "cultura ambiental". Actualmente existe traslape y exceso de funciones para los consejos ambientales, unas establecidas por la Ley Orgánica del Ambiente y otras por la Ley Forestal. Pese a su regulación jurídica, esos consejos aún no se han conformado en su totalidad y no están cumpliendo

sus funciones cabalmente, creando así, antes que una efectiva participación ciudadana, un desconcierto general entre los ciudadanos por la inseguridad jurídica que generan.

Por último, con la reciente Ley de Biodiversidad (del 23 de abril de 1998), dentro de la conformación administrativa del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) se establece dos órganos que reúnen diferentes sectores tanto a nivel estatal como privado: por un lado, el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, compuesto por el ministro del Ambiente, quien lo preside, el director ejecutivo del Sinac, el director ejecutivo de la Oficina Técnica de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio), los directores de cada área de conservación y un representante de cada consejo regional de cada área de conservación designado internamente. Sus funciones son definir estrategias y coordinar con el Sinac, nombrar los directores de las áreas de conservación a partir de las ternas propuestas por los consejos regionales y aprobar las concesiones de servicios y actividades no esenciales dentro de las áreas protegidas. Por otro lado, a nivel de cada área de conservación, la ley crea el Consejo Regional del Área de Conservación, el cual se integra por medio de convocatoria pública a todas las organizaciones no gubernamentales y comunales interesadas, las municipalidades y las instituciones públicas presentes en el área, y ha de quedar conformado por un funcionario responsable del área protegida y un mínimo de cinco miembros representantes de distintos sectores en el área. Entre sus funciones están: velar por la aplicación de las políticas en materia de biodiversidad así como fomentar la participación de los diferentes sectores del área en la búsqueda de soluciones para los problemas regionales relacionados con los recursos naturales y el ambiente.

En la práctica, la Ley de Biodiversidad ha sufrido diversos cuestionamientos por su supuesta inconstitucionalidad. Actualmente, el Sinac enfrenta una acción de inconstitucionalidad por su naturaleza jurídica, lo cual ha detenido



la implementación de la ley e impedido, entonces, la conformación de los consejos, los cuales, a causa de su multiplicidad y exceso de funciones, son inefectivos por imposibles de poner en práctica. Amerita una reforma de la ley que fusione en uno solo los diversos consejos, con funciones acordes a su naturaleza y mayor representatividad.

Actualmente existen varios proyectos de ley sobre participación ciudadana, dos de ellos presentados formalmente a la Asamblea Legislativa y otro aún en discusión para ser presentado. Uno de ellos, mediante la reforma a varios artículos de la Constitución Política (artículos 105, 123, 129, 195 y 102), crea dos instrumentos de participación ciudadana: el referendo y la iniciativa popular, concibiendo el referendo como un mecanismo de consulta popular que permite a la ciudadanía opinar sobre la aprobación de leyes o reformas a la Constitución Política, y concibiendo la iniciativa popular como la vía por la que los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley al parlamento. Este proyecto ya ha sido aprobado en primer debate legislativo con mayoría absoluta y, a pesar de que le resta un largo trámite, se espera será exitoso.

Lentamente, pues, la legislación costarricense ha respondido a la presión por participación ciudadana. Pero las leyes existentes no han establecido instrumentos de regulación en función de la situación ambiental ni de las preferencias sociales y las condiciones económicas. La nueva legislación en trámite debiera considerar la diversidad de estas particularidades.

Una ley no es suficiente para la efectiva participación ciudadana, sino que, al lado, debe velarse por la aplicación de la misma, por lo que no hay que olvidar que cuando las leyes se generan con participación hay mayores posibilidades de cumplimiento y observancia. El derecho de elección no es fundamento suficiente de sociedades que se autodenominen democráticas y participativas, sobre todo en momentos de grandes demandas y expectativas respecto del desempeño político y gubernamental. Es conveniente abrir nuevos espacios institucionales y jurídicos de participación ciudadana en temas sensibles y de gran impacto para la sociedad, como el ambiental.

### Referencias bibliográficas

Angulo, L. 1996. *Descentralización y gestión local en Costa Rica*. Tesis para optar al título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. San José.

Asamblea Legislativa. 1988. *Texto de reforma del artículo 105 de la Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José.

Brañes, Raúl. 1991. *Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental*. BID. Washington.

Chan, Carlos; Saúl Quirós y Hannia Gómez. 1996. *Descentralización, modernización municipal y participación de la sociedad civil*. San José.

Costa Rica, *Leyes y Decretos*. 1995. "Constitución Política". San José.

*Decreto N° 25.562 - MINAE*. 30 octubre de 1996

*Decreto Ejecutivo N° 23.671 - MIRENEM-MIDEPLAN*.

*Decreto N° 26.973 - MINAE*. Mayo 1998

*Decreto N° 22.481 - MIRENEM*. 9 de setiembre de 1993

*Foro Nacional sobre análisis de las políticas forestales y de recursos naturales de Costa Rica con miras al futuro*. 1998. San José.

Fundación Arias. 1994. *Memoria del Taller Centroamericano: En busca de una legislación que fortalezca la participación y acción de la sociedad civil*. San José.

*Ley Orgánica del Ambiente*. N° 7.554. 4 de octubre de 1995.

*Ley General de Vida Silvestre*. N° 7.317. 21 de octubre de 1992

*Ley de Aguas*. N° 276. 27 de agosto de 1942, reformada por leyes N° 2.332 de 9 de abril de 1959, N° 5.046 de 16 de agosto de 1972 y N° 5.516 de 2 de mayo de 1974

*Ley Forestal*. N° 7.575. 5 febrero de 1996.

*Ley N° 6.756*. 30 de abril de 1982.

*Ley N° 7.053*, reforma a varios artículos de la Ley de Asociaciones Cooperativas, con fecha 13 de noviembre de 1986

*Ley de Asociaciones Cooperativas*. N° 4179. 22 de agosto de 1968

*Ley de Asociaciones Deportivas*. N° 5.418. 20 de noviembre de 1973

*Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad*. N° 3.859. 7 de abril de 1967

*Ley de Asociaciones Solidaristas*. N° 6.970. 1 de noviembre de 1984

*Ley de Sociedades de Actividades Profesionales*. N° 2.860. 21 de noviembre de 1961.

*Ley de Biodiversidad*. N° 7788. 23 de abril de 1998

Lunglo, Mario. "Estado y descentralización territorial en Centroamérica", en *Cuadernos de Investigación*, N° 48, diciembre 1988. Costa Rica.

Panayotou, Theodore. "Desarrollo sostenible y crecimiento económico", en *Ciencia Política*, N° 37, IV Trimestre, 1994. Tierra Firme Editores S.A.

*Reglamento a la Ley Forestal*. N° 7.575. 13 de setiembre 1996

Richards, Navarro, Vargas y Devies. 1996. *Descentralizando el manejo y conservación forestal en América Central*. ODI. Londres

### Comunicaciones personales

Vásquez, Toño (dirigente comunal). La Lucha. 19-5-99.