

PROYECTO AIRE LIMPIO
PERITAJE SOBRE MECANISMOS JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVO PARA ASEGURAR EL
FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE DEL SISTEMA DE VIGILANCIA DE LA CALIDAD DEL AIRE

5 de julio, 2004

Dipl. Ing.
Eduardo Stührenberg
Director de Proyecto
MOPT/GTZ

Estimado señor:

Asunto: PERITAJE SOBRE MECANISMOS JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS PARA ASEGURAR EL FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE DEL SISTEMA DE VIGILANCIA DE LA CALIDAD DEL AIRE.

Me permito someter a su conocimiento el presente informe relativo a las propuestas de financiamiento de la red de aire limpio en la zona metropolitana, propuestas por la GTZ y el MOPT.

Atentamente,

DR. DANIEL MUÑOZ J.

Informe
5 de julio, 2004

**PERITAJE SOBRE MECANISMOS JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS PARA ASEGURAR EL
FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE DEL SISTEMA DE VIGILANCIA DE LA CALIDAD DEL AIRE**

**PREPARADO POR
DR. DANIEL MUÑOZ J.**

2004

Abreviaturas.....	5
1. Introducción.....	7
1.1. Origen.....	7
1.2. Alcance.....	9
1.3 Comunicación de resultados del estudio.....	10
Resultados del Estudio.....	10
2. Financiamiento del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire....	10
(SVCA).....	10
2.1. Financiamiento del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire	10
2.2. Financiamiento de la Red vía Tributos.....	12
2.2.1. Los tributos en Costa Rica.....	12
2.2.1. Los impuestos.....	13
2.2.1.1. El Estado-Impuesto.....	13
2.2.1.2. Concepto.....	14
2.2.1.3. Impuestos con finalidad financiera.....	16
2.2.1.4. Impuesto con finalidad metafinanciera.....	17
2.2.2. Tasa.....	19
2.2.2.1. Definición.....	19
2.2.2.2. Principio del Costo.....	21
2.2.3 La utilización de figuras prestacionales “no-tributarias”: Canon ambiental.....	22
2.2.4. Financiamiento de la Red de Vigilancia de la Calidad del Aire: ¿Impuesto o Tasa?.....	24
2.2.5. Sobre las propuestas de financiamiento en particular.....	26
2.2.5.1. Impuesto a los combustibles.....	26
2.2.5.2. Naturaleza del Impuesto Único sobre Combustible.....	27
2.2.5.3. Ecologización del Impuestos.....	29
2.2.5.4. Sobre la propuesta en particular.....	30
2.2.6. Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos.....	31
3. Administración de Recursos: Manejo de los Fondos.....	32
3.1. Distribución de recursos y Principio de Caja Única.....	32
3.2. Fideicomiso.....	34
4. Pago de servicios ambientales: ¿alternativa de financiamiento?.....	37
4.1. Evolución del derecho tributario y parafiscal “verde”.....	37
4.2. Alcances del artículo 48 bis de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud.....	41
5. Organización Administrativa del SVCA.....	44
5.1. Introducción.....	44
5.2. Organización.....	44
5.3. Objetivos.....	46
5.4. Funciones y Encargados de Realizarlas.....	47
5.4.1. Funciones de dirección.....	47
5.4.2. Fiscalización de Recursos.....	51
5.4.3. Servicios de Monitoreo.....	53
6. Resultados.....	54
6.1. Resumen Ejecutivo.....	54

6.2. Propuestas	56
<i>primera:</i>	56
<i>segunda:</i>	58
<i>tercera:</i>	58

Abreviaturas

ALSJ	Aire Limpio San José
AÖR	Archiv des Öffentlichesrecht
AMSJ	Área Metropolitana San José
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
c.	Cifra
CNPT	Código de Normas y Procedimientos Tributarios
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CP	Constitución Política
CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
DGT	Dirección General de Tributación
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPAH	Departamento de Protección al Ambiente Humano
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HdBStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo z Farmacodependencia
INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
ISBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
JVDE	
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
LISBI	Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles
LOMS	Ley Orgánica del Ministerio de Salud
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Energía y Minas
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MS	Ministerio de Salud
p.	Página
PGR	Procuraduría General de la República
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
ROMS	Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud
s.	Siguiente
SEPAN	La Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición
StuW	Steuer und Wirtschaft
SVCA	Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire
v.gr.	Por ejemplo
UPR	Umwelt und Planungsrecht

WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltrecht

PERITAJE SOBRE MECANISMOS JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS PARA ASEGURAR EL FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE DEL SISTEMA DE VIGILANCIA DE LA CALIDAD DEL AIRE

1. Introducción

1.1. Origen

El estudio se originó en una solicitud presentada a este consultor por la GTZ , en la cual se señala que El Proyecto Aire Limpio San José (ALSJ) constituye un esfuerzo de trabajo conjunto interinstitucional, impulsado dentro del marco de la Cooperación para el Desarrollo, que llevan a cabo los Gobiernos de Costa Rica y de Alemania Federal.

En mayo de 2003 después de una primera fase exitosa, se llegó a la suscripción de un Convenio Interinstitucional, suscrito por 16 entidades interesadas en resolver el creciente problema de la contaminación del aire en los centros urbanos de Costa Rica.

El citado Convenio rige para la segunda fase del Proyecto y mantiene vigencia hasta mayo de 2006; y especifica, en lo relacionado con el denominado Eje de Trabajo 3, que las entidades participantes tienen como meta lograr el financiamiento sostenible y la operación de un Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire (SVCA).

En razón de lo anterior, los integrantes del grupo de trabajo del Eje antes mencionado, han elaborado ideas precisas respecto a los elementos que formarán parte de este Sistema, así como de sus costos.

De igual forma, se han desarrollado varias alternativas respecto a las posibles fuentes de financiamiento que podrían utilizarse para hacer sostenible la operación del SVCA. Estas alternativas han sido presentadas a altas autoridades de Gobierno, quienes han manifestado su apoyo a la iniciativa, pero a su vez también han expresado la necesidad de determinar con mayor detalle la manera más oportuna, desde el punto de vista jurídico y administrativo, de hacer realidad el mecanismo de financiamiento del Sistema en referencia.

Esto originó la necesidad de llevar a cabo la contratación de una consultoría sobre el proyecto ALSJ, cuyos alcances y objetivos se describen a continuación:

El Objetivo General de la consultoría es el siguiente:

Proponer la opción jurídica y administrativamente más viable para hacer posible el financiamiento sostenible del SVCA, con base en el

análisis de las alternativas desarrolladas por el Grupo de Trabajo del Eje 3 del Proyecto ALSJ.

Para el logro de este Objetivo General, la consultoría deberá cumplir con los siguientes Objetivos Específicos:

Valorar la propuesta de financiamiento desarrollada en el marco del proyecto, considerando su viabilidad jurídica, política y administrativa.

Recomendar con base en las ideas existentes o a partir de conceptos propios el mecanismo de financiamiento del SVCA más viable desde los puntos de vista jurídico, político, técnico y administrativo.

Evaluar la posibilidad de utilizar el Fideicomiso que dispone el Ministerio de Salud, como instrumento adecuado para la captación y administración de los fondos a ser recaudados mediante la fuente de financiamiento favorecida.

Proponer la estructura de la entidad que tendrá a su cargo la operación del SVCA, con base en las ideas desarrolladas hasta ahora, bajo consideración de que el Ministerio de Salud deberá ser el administrador del Sistema.

Las Actividades a ser desarrolladas en el marco de esta consultoría son:

Analizar las propuestas sobre financiamiento, captación de fondos y administración del SVCA desarrolladas en el Proyecto ALSJ. Para lo cual se deberán considerar como base al menos los siguiente documentos:

Política Nacional de Salud en Control de la Contaminación del Aire y sus Estrategias, julio de 2002

Convenio Interinstitucional: "Proyecto Aire Limpio San José: 2ª Fase", mayo de 2003

Financiamiento Sostenible de la Vigilancia de la Calidad del Aire en Costa Rica: Propuesta discutida y concertada con los Resultados del Taller Participativo del 29 de noviembre de 2001. Publicado en enero de 2002

Ayudas Memoria correspondientes a Reuniones Semestrales del Proyecto ALSJ

Presentación preparada para el Consejo de Gobierno, sobre financiamiento del SVCA

Documentos relacionados con la creación y manejo del Fideicomiso del Ministerio de Salud

Considerar y valorar la posible aplicación o modificación de legislación y normativa vigente, para los efectos de la presente consultoría. Para ello deberán tomarse en cuenta al menos lo siguiente:

Legislación vigente respecto a la recaudación de impuestos a los hidrocarburos, al derecho de circulación de vehículos, ley forestal.

Leyes o decretos ejecutivos para la creación de cánones de tipo ambiental.

Instrumentos legales utilizados en otros países para efectos similares y con posible aplicación dentro del marco jurídico costarricense.

Cualquier otro instrumento jurídico relacionado.

Realizar reuniones informativas y de trabajo con representantes de las principales entidades involucradas en el tema.

Con base en las actividades anteriores, elaborar un documento final detallando la propuesta de financiamiento y administración del SVCA, conteniendo al menos los siguientes puntos:

Propuesta más viable de financiamiento sostenible del SVCA.

Propuesta de la estructura organizativa/administrativa para operar el SVCA, con el organigrama correspondiente y las principales funciones asignadas a cada uno de los componentes identificados en esta estructura.

Vinculación de la estructura propuesta con el Fideicomiso del Ministerio de Salud.

Textos con las propuestas de nueva normativa (leyes, decretos, etc.), o de modificación o ampliación de la vigente, necesarias para hacer operativa la propuesta de financiamiento recomendada.

Evaluación del nivel de aceptación político, técnico, jurídico y administrativo de la propuesta desarrollada en esta consultoría.

1.2. Alcance

El estudio abarcó el análisis de las propuestas de financiamiento del SVCA, con base en ellas se procedió al análisis técnico del impuesto único sobre la venta de combustibles y del impuesto sobre la propiedad de vehículos para poder determinar que tipo de cambio debe proponerse para así garantizar recursos económicos.

Además el estudio valoró el fideicomiso suscrito por el Ministerio de Salud y las posibilidades de ser utilizado para el manejo de los fondos del SVCA.

Por otra parte, una vez hecho este análisis se procedió a sugerir la estructura administrativa necesaria para poder realizar el manejo de los fondos, partiendo de la premisa de que sería el Ministerio de Salud el encargado de estas funciones en calidad de coordinador.

El período de estudio comprendió dos meses y medio, finalizando con su presentación el día 5 de julio del 2004.

1.3 Comunicación de resultados del estudio

Por medio del presente informe se hace entrega a la GTZ de las conclusiones a las que llegó el investigador, por lo que se exponen a continuación los resultados del estudio.

Resultados del Estudio

2. Financiamiento del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire (SVCA)

2.1. Financiamiento del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire

La contaminación del aire es asunto mundial y un problema global. Todos necesitamos oxígeno para respirar, pero ahí no se limita la protección de la atmósfera, pues incluso las capas de ella que solo alcanzamos con medio de transporte aéreo deben ser protegidas, pues si ellas están contaminadas afectan necesariamente todo el ecosistema.

El problema de la contaminación atmosférica va en aumento, la posición de los Estados debe ser uniforme, encontrar culpables no soluciona el problema, Costa Rica forma parte del mundo y necesita tomar responsabilidad de sus acciones al igual que todos.

La contaminación del aire se encuentra en todo del mundo, aunque usualmente se concentra en países y ciudades con una gran industria, la constante circulación de la tierra hace que ella se traslade a todos los rincones.

La explosión demográfica se ha sumado a los riesgos de la contaminación del aire, y el traslado de personas a concentraciones urbanas solo ha empeorado el nivel de vida y en la mayoría de los casos esto afecta a su vez el medio ambiente.

El aumento en el uso del automóvil se ha convertido en una mano oscura que a su placer altera el medio ambiente; esto ha aumentado el consumo de los combustibles líquidos, mismo que contienen azufre que produce dióxido de azufre.

Especialmente en Costa Rica y en el gran área metropolitana se hecha de ver el crecimiento vehicular, que en muchas ocasiones, por tratarse de vehículos usados y viejos, fueron diseñados con tecnologías hoy día superadas que producen más contaminación que los nuevos automóviles.

Si continuamos contaminando el aire, tendremos un aumento del calentamiento global, de la lluvia ácida y problemas con el ozono. Esto conduce necesariamente a un aumento de las enfermedades de la piel

y respiratorias, así como a una destrucción acelerada de las estructuras y monumentos nacionales.

La contaminación del aire es un problema mundial, es un problema de todos. Los controles, sin embargo, solo pueden iniciarse a nivel nacional por instancia de las partes afectadas.

El interés en cuanto al control y medición de los contaminantes que se encuentran en el aire ha crecido conforme se ha probado la asociación inmediata entre el aire contaminado y el aumento de enfermedades (especialmente aquellas que atacan el sistema respiratorio).

Es bien sabido, que el principal contaminante del aire es el automóvil. Siendo Costa Rica, como arriba indicamos, un país con una flota vehicular que crece velozmente, y en vista de que dicha flota corresponde en un alto porcentaje a automóviles usados con tecnologías viejas, resulta de vital importancia internalizar los costos sociales que producen estos vehículos.

Parte de esta internalización de costos puede ser utilizada para financiar la red de vigilancia de la calidad del aire, de manera tal que con ello se tengan resultados positivos, tales como control y prevención de la población, en la medida que se pueda evitar su exposición a ambientes altamente contaminados.

Como parte de las iniciativas del Gobierno de Costa Rica por mantener y proteger el medio ambiente, se ha iniciado una campaña de protección del aire, auspiciada por instituciones de cooperación extranjera.

De esta manera fue que nació la iniciativa "Aire Limpio y Transporte". El Proyecto Aire Limpio San José, inició en su 1a Fase (2000-2003) por medio del Convenio suscrito por 11 entidades el 27. Set. 2000.

La segunda fase del Proyecto Aire Limpio San José tiene un plazo de realización estimado entre el 2003 y el 2006, según el Convenio suscrito por 16 entidades el 22. Mayo 2003

EL objetivo del Proyecto es que las entidades públicas y privadas participen en la mejora de la calidad del aire en San José, mediante la integración de la planificación urbana y del transporte con la política ambiental.

El proyecto se compone de cuatro ejes por realizar:

Eje 1: Se cuenta con un parque vehicular moderno, en buen estado de funcionamiento, de acuerdo con los requerimientos energéticos, ambientales y de seguridad del país.

Eje 2: El MOPT con otras entidades y organizaciones, trabajan coordinadamente considerando aspectos de planificación urbana, en un SITP, para sectores priorizados del ÁMSJ.

Eje 3: Un SVCA y un plan de descontaminación atmosférica han sido desarrollados, con participación interinstitucional y de la sociedad civil.

Eje Transversal: Las instituciones y organizaciones encargadas, han mejorado, mediante acciones coordinadas, los conocimientos, actitudes y prácticas de la población, respecto al recurso aire.

Conforme el tercer eje, se espera desarrollar un sistema de vigilancia de la calidad del aire. Esta red de vigilancia tiene sin embargo un costo que debe ser financiado.

Este peritaje se concentra en el análisis de las propuestas realizadas por la GTZ para financiar esta red de vigilancia:

FINANCIAMIENTO Alternativa A

Cobro de ₡ 0.10 en cada litro de combustible de uso industrial y para transporte, sumado a lo anterior, el cobro de servicios y permisos a las industrias.

FINANCIAMIENTO Alternativa B

Mediante el cobro a cada vehículo en el pago del marchamo cada fin de año, estimando una flota de 850 mil vehículos al 2003 (fuente INS) .

El monto recaudado por este concepto entrará a un FIDEICOMISO del Ministerio de Salud en el Banco Nacional de Costa Rica el cual es autorizado mediante un Plan Operativo del SVCA por la Comisión Fideicomiso.

2.2. Financiamiento de la Red vía Tributos

2.2.1. Los tributos en Costa Rica

La Constitución Política de la República de Costa Rica tiene escasas regulaciones en torno a los tributos que puede elevar el Estado para conseguir los recursos necesarios para hacer frente a los gastos públicos. Explícitamente solo se encuentra referencia a dichos instrumentos financieros en los artículos que regulan las potestades de la Asamblea Legislativa, explícitamente en el artículo 121 CP apartado 13.

En este sentido, la Constitución Política no contiene normas que pongan claro que principios sustentan el sistema tributario costarricense.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha rescatado conceptos importantes que se derivan de la Constitución Política, tales como el de Poder Tributario.

Así, se tiene por aceptado que el Poder Tributario es una manifestación de la soberanía nacional, que consiste en la facultad de crear tributos, modificarlos y derogarlos, así como de crear exenciones a dichos tributos, modificarlas o derogarlas. El poder de gravar supone necesariamente el poder de exonerar. Ambos conceptos están en una función dialéctica y forman en conjunto el concepto de Poder Tributario.

Dichas facultad se fundamentan en el artículo 121 apartado 13 CP que establece de manera general el poder de la asamblea de crear impuesto y contribuciones, lo cuál a la vez supone la misma facultad de crear exenciones. A nivel municipal el poder tributario se deriva del

artículo 170 CP que establece que las Municipalidades son entes autónomos.

El poder tributario no tiene mayores límites que aquellos que se derivan de la propia constitución. En este sentido cabe afirmar que la división tripartita de las figuras tributarias en impuestos, tasas y contribuciones especiales contenida en el artículo 5 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT) es una simple ejemplificación de los tributos que pueden ser creados y en nada impide al legislador crear nuevas figuras tributarias que no se ajusten a los parámetros legales allí considerados, ya que la facultad del legislador para crear tributos deriva de la Constitución Política y ella no puede ser limitada por un artículo de una ley.

Esta apertura constitucional, facilita el trabajo del Poder Legislativo, el cual, al crear tributos no debe someterse en nada a definiciones doctrinales, quedando el campo abierto para toda clase de tributos sui generis, como los que podrían llegar a proteger el medio ambiente.

A nivel legal, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios distingue entre impuestos, tasas y contribuciones especiales. En vista de que el financiamiento de la red de vigilancia de la calidad del aire obedece a un interés general no individualizable en ningún particular, el medio idóneo de financiamiento es el impuesto, razón por la cual nos concentraremos en esta figura tributaria, distinguiéndolo a su vez de la tasa, pues esta figura puede eventualmente prestarse a confusión.

2.2.1. Los impuestos

2.2.1.1. El Estado-Impuesto

Los seres humanos son animales sociales, es decir, animales destinados a vivir en sociedad para de esta forma satisfacer sus necesidades plenamente.

Las necesidades particulares de los seres humanos solo pueden ser satisfechas en una sociedad organizada, lo que supone necesariamente la existencia de una cabeza de mando. Lo anterior nos lleva inevitablemente a financiar esta cabeza de mando, la cuál requiere de fondos para poder funcionar.

El Estado es precisamente esa organización, cuyo rol demanda consumir fondos. Los subordinados tienen el deber de contribuir con el gasto público, ya que ellos se benefician directa o indirectamente de las funciones que realiza el Estado.

Los Tributos son la figura más importante para el financiamiento estatal. Su razón de ser se explica por la necesidad del Estado de acceder a la riqueza de sus subordinados para así poder financiar los gastos de administración y financiación de obras públicas que tiene a su cargo. Por su parte, el Impuesto es la figura tributaria por excelencia. La particularidad del Impuesto es que él es el medio idóneo para que el

contribuyente financie el gasto público. En este sentido no pueden crearse impuestos para financiar gastos privados o grupales.

El hecho de que los impuestos tengan esta relación directa con el gasto público ha llevado a la doctrina a hablar del Estado-Impuesto (Steuerstaat).

El Estado-Impuesto es precisamente aquel Estado cuya fuente de financiamiento tributario esta basada particularmente en la figura del impuesto.

Las Tasas y las Contribuciones Especiales no dejan sin embargo de tener cierta importancia en las arcas estatales. Su uso sin embargo se limita en el sentido de que para su justificación se requiere de una "contraprestación" estatal. No obstante, especialmente en materia ambiental se ha llegado a hablar del Estado-Tasa haciendo con ello referencia a la cada vez mayor importancia de las tasas en el financiamiento de servicios ambientales.

Por su parte, los "Tributos" Parafiscales y los precios públicos tienen también cierta importancia con respecto al financiamiento del gasto público, su principal atractivo es sin embargo su principal desventaja, ya que en esencia son medios financieros que buscan evitar el control parlamentario y constitucional de los tributos.

2.2.1.2. CONCEPTO

Nuestra Constitución Política no contiene una definición de lo que debe entenderse por impuesto. Por su parte, nuestra legislación tributaria lo define como una prestación en dinero que el Estado en ejercicio de su Poder de Imperio exige a los contribuyentes sin que medie alguna actividad estatal relativa al contribuyente y cuya finalidad es obtener recursos para financiar los gastos estatales.¹

Las características básicas del impuesto son entonces, según el CNPT:

El impuesto es una prestación dineraria

El impuesto es una prestación unilateral

El impuesto es manifestación del poder de imperio (obligación ex lege)

El impuesto es coercitivo o de obligado acatamiento

El impuesto sirve para recaudar recursos necesarios para sufragar los gastos estatales de interés general

El impuesto como prestación dineraria

A pesar de que nuestro CNPT define a los impuestos como prestaciones en dinero, no existe ninguna obligación por parte del legislador tributario, para crear impuesto en especie.

Esta característica del impuesto no es esencial al mismo, por lo que no debe de utilizarse como parámetro para determinar si un tributo es o no impuesto. Esta posición se desprende de la jurisprudencia constitucional,

¹ Artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios

la cuál ha afirmado que los impuestos son prestaciones obligatorias comúnmente establecidas en dinero.²

En razón de la apertura constitucional en materia tributaria, es constitucionalmente legítimo crear impuestos en especie.

El impuesto es una obligación unilateral

La obligación de pagar el impuesto es independiente de la realización de cualquier actividad a favor del contribuyente. En esto se diferencia esencialmente de las tasas y de las contribuciones especiales, donde el contribuyente paga un equivalente por la prestación estatal recibida.

Si bien es cierto, los recursos obtenidos con los impuestos se utilizan para sufragar el gasto público, y con ello todos los contribuyentes se benefician directa o indirectamente, esto no puede verse como una prestación correlativa al pago del impuesto, el cuál como hemos dicho se debe pagar independientemente de cualquier contraprestación.

El impuesto es una manifestación del poder de imperio

El Estado al ejercer la Soberanía sobre su territorio tiene cedido el poder de gobernar, es decir de dictar las leyes y realizar los actos necesarios para satisfacer el interés público.

La creación de impuestos es precisamente la materialización del poder de imperio en el plano tributario, razón por la cuál se ha llegado a hablar del poder tributario, entendido como la facultad de crear tributos y exenciones.

En este sentido, la creación de impuestos es esencialmente un acto de gobierno, destinado a la consecución de fondos para allanar las necesidades económicas del Estado.

El impuesto es coercitivo o de obligado acatamiento

El impuesto es una obligación creada coercitivamente por el Estado en razón de su derecho de soberanía.

La coerción ejercida por el Estado a la hora de crear el impuesto es una característica esencial del mismo, ya que él es creado por la voluntad soberana con prescindencia de la voluntad individual. Los impuestos son entonces, prestaciones obligatorias manifestación de la voluntad exclusiva del Estado, por las cuales al contribuyente se le imputan deberes y obligaciones. Ellos son una vinculación de derecho público, cuya imposición y fuerza compulsiva para el cobro son actos de gobierno y de potestad pública.³

Finalidad del impuesto

La recaudación de ingresos es una característica atribuida a los impuestos por nuestro CNPT que debe ser vista con mucho recelo. Asumir que un impuesto solo sirve para recaudar fondos para satisfacer

² Sala Constitucional Sentencia No. 5749-93; 2657-2001

³ Sala Constitucional Sentencia 5749-93; 2657-2001

el interés general, significa ignorar los efectos sociales y económicos que todo impuesto lleva aparejado. Actualmente es aceptado en el medio costarricense que los impuestos sin lugar a dudas pueden cumplir fines metafiscales, el impuesto no es solo un instrumento económico sino también un instrumento de política.

Por regla general no existen impuestos cien por ciento neutrales. La simple creación de impuestos supone per se un cambio en el valor de las cosas, es decir, una alteración de los precios.

Esa alteración en los precios afecta necesariamente el comportamiento de los sujetos económicos, con lo cual se da un control indirecto del comportamiento de los consumidores.

Este fenómeno es bien conocido y no es nada nuevo, de hecho la política aduanera siempre ha utilizado ese control indirecto para poder proteger los mercados nacionales. Así, los aranceles fueron por mucho tiempo utilizados a conveniencia del mercado nacional, para lo cuál se elevan o se bajan dependiendo de si existe producción nacional que debe ser favorecida.

Más recientemente el control indirecto se ha extendido a otros campos distintos del aduanero, como lo son el sector salud y el medio ambiente, también se ha pensado en la utilización de los impuestos para medir la eficiencia administrativa.

Los impuestos entonces ya no son simplemente un instrumento económico para recaudar fondos, sino un instrumento de política utilizado para controlar el comportamiento de los contribuyentes.

El hecho de que los impuestos puedan ser utilizados para fines distintos de la propia recaudación supone problemas técnico jurídicos que pueden llegar incluso a generar la inconstitucionalidad de estos impuestos. Este es el caso en que los impuestos quieran cumplir funciones prohibitivas y sean impuestos exagerados o en demasía. La línea divisoria entre un impuesto confiscatorio y uno que no lo es, resulta de difícil o imposible ubicación. La valoración es meramente casuística. Como puede verse, el objetivo de un impuesto no es necesariamente recaudar fondos. El también puede ser creado para regular el comportamiento de los contribuyentes. En este segundo caso, sin embargo, no debe faltar el elemento económico, es decir, la finalidad financiera esencial a cada impuesto, cuál es precisamente el recaudar fondos para cubrir el gasto público.

Con fundamento en todo lo señalado anteriormente, podemos concluir que los impuestos pueden clasificarse en impuesto con finalidad financiera e impuesto con finalidad metafinanciera o de carácter ordenatorio.

2.2.1.3. Impuestos con finalidad financiera

Estos impuestos son creados principalmente para recaudar la mayor cantidad de fondos, para así poder sufragar los gastos del aparato estatal.

Usualmente este tipo de impuestos son justificados por medio del principio de capacidad económica, de forma tal que se busca gravar la capacidad monetario de los sujetos pasivos por medio de las manifestaciones dinerarias rentas, gastos de renta y propiedad de bienes.

Sin perjuicio de lo anterior, es conocido y aceptado por un sector doctrinal que algunos tributos están justificados no necesariamente por el principio de la capacidad económica, sino más bien por el principio del beneficio.

Un claro ejemplo de impuestos fundamentados principalmente con el principio del beneficio son aquellos impuestos a la propiedad de los vehículos que además incorporan destinos específicos para la restauración y reparación de las carreteras. Estos tributos, sin llegar a ser tasas, por tratarse de un interés económico nacional y no individual, prometen de manera indirecta un beneficio para un grupo homogéneo.

2.2.1.4. Impuesto con finalidad metafinanciera

Estos impuesto están orientados principalmente a lograr una alteración en el comportamiento de lo contribuyentes. Este cambio deseado de conducta se fundamenta en el interés que tiene el Estado de motivar o desmotiva una determinada conducta.

Recientemente se ha propuesto la aplicación de este tipo de impuestos en el campo del derecho ambiental, esto con el objetivo de reducir la contaminación a través del encarecimiento de la conducta contaminante y de la internalización de las externalidades negativas.

Los impuestos ambientales o “verdes” buscan conducir la conducta de los contribuyentes de tal manera que ellos cambien sus conductas contaminantes y las sustituyan por conductas menos contaminantes o mejor aún, por conductas respetuosas del medioambiente.

En cuanto a los citados tributos se distinguen dos corrientes de pensamiento, la primera postula la creación de nuevos tributos ambientales que interactúen junto a los tributos tradicionales. La segunda supone una reestructuración del sistema tributario que pretende „ecologizarlo“, es decir, darle significado ambiental a los conocidos tributos. En la práctica, sin embargo, ambas corrientes se mezclan.

El objetivo principal de un tributo ambiental es provocar en el sujeto pasivo del tributo el cese o disminución de cierta actividad considerada por el Estado como contaminante. Los principales precursores de dichos tributos son los países de la Unión Europea. Entre ellos Alemania cuenta con un debate doctrinal muy avanzado sobre este tema.

Los tributos ambientales son figuras muy controversiales, ya que cuestionan la manera tradicional de hacer y justificar los tributos. Para lograr su aceptación se ha recurrido a implementar „reformas tributarias ambientales“ (en Alemania por ejemplo: „Ökosteuerreform“). Estas reformas buscan garantizar la neutralidad de dichos tributos. Para ello se

aumenta la carga de las actividades contaminantes y se reducen las cargas en la seguridad social y el trabajo. Esto por cuanto los ingresos provenientes de los tributos ambientales no deben enriquecer al Estado, sino solamente provocar en los sujetos pasivos la disminución de una actividad considerada como contaminante.

Doctrinariamente la discusión es sumamente agresiva. En relación con los impuestos, particularmente en Alemania, se discute el papel del principio de capacidad contributiva.⁴ La tendencia es negar que dicho principio sirva para justificar impuestos ambientales, mientras unos autores lo niegan del todo otros lo relegan a segundo plano. En su lugar se postula el llamado "Äquivalenzprinzip", que da mayor posibilidad para aplicar el llamado principio de „quien contamina paga“.

En cuanto a las tasas el principal cuestionamiento se refiere a la forma de establecer la tarifa a cobrar y en cuanto a la consideración de los bienes ambientales como objeto de prestación de servicios estatales. Un intento para utilizar la tasa como instrumento de protección ambiental ha sido la creación doctrinal alemana de la "Ressourcennutzungsgebühr" y de la "Verleihungsgebühr", figuras tributarias que permiten al Estado cobrar por la utilización de servicios ambientales. Una tercera posibilidad se ha visto en los llamados tributos parafiscales. A diferencia de Costa Rica estos tributos gozan de plena "autonomía" en Alemania, ya que son considerados figuras tributarias especiales con características claramente determinadas por el Tribunal constitucional. En nuestro país al contrario siguen siendo sumergidas en otros tributos, con lo cual el concepto resulta poco claro y muy difuso.

En vista de las obligaciones internacionales sobre protección ambiental que tiene Costa Rica y del aumento de la contaminación ambiental en nuestro país, valdría la pena iniciar un debate nacional sobre la posibilidad de implementar una reforma tributaria ecológica bajo la premisa alemana de encarecer la contaminación y abaratar el trabajo. Actualmente se postula en Costa Rica la utilización del canon "ambiental", bajo la premisa de que no se trata de un tributo. La particularidad y atractivo que ha encontrado la Administración en este instrumento es que al restarle su carácter tributario no resulta necesario sujetarlo a los controles parlamentario pues no requiere ni exige la creación de una Ley.

La constitucionalidad de este instrumento resulta a todas luces cuestionable, lo cuál desde ya ha motivado a parte de la doctrina nacional a reclamar la utilización de canones ambientales vía reglamento como violatoria del principio de legalidad⁵. Sobre este punto remitimos al lector al apartado 4.2 de este estudio, donde se

⁴ Para mayor profundidad véase la comparación Costa Rica-Alemania: Muñoz Jiménez, Daniel, UMWELTABGABEN FÜR DEN SCHUTZ DER ATMOSPHERE. Am Beispiel der Republik von Costa Rica und der Bundesrepublik Deutschland, Bielefeld 2002.

⁵ Saborío Carrillo, José A., Nuevo canon ambiental por vertidos de desechos en las aguas del dominio público, Informe Faycatax No. 203.

analizará en particular el artículo 48 bis de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud.

2.2.2. Tasa

2.2.2.1. Definición

Como hemos visto, el Estado presta diferentes servicios a los súbditos, los cuales deben de ser financiados por ellos. Específicamente para aquellos servicios particulares que el Estado presta en el ejercicio de su poder soberano deben pagarse las llamadas tasas.

En este sentido entendemos que las tasas son una contraprestación coactiva impuesta de manera unilateral por el Estado a los particulares que debe ser retribuida por aquel que disfruta de forma individualizada la prestación de un servicio inherente al Estado (v.gr. Tasas judiciales, de registro).

Para la PGR las tasas son tributos cuyo hecho imponible lo constituye la utilización del dominio público o la realización por la administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, pero exigiéndose en todo caso que su solicitud o recepción sea obligatoria para éste, y que no sea susceptible de ser desarrollada por el sector privado.

De esta manera, si bien la tasa de la misma manera que el impuesto sirve para cubrir el costo de los servicios que presta el Estado, se diferencia de él en que ella es contraprestación de un servicio individualizado mientras que el impuesto no.

Siendo la tasa una contraprestación por servicios públicos se tiene a confundir con los precios públicos, que también son contraprestación de este tipo de servicios. Para distinguir ambos institutos se tiende a hacer la diferencia en cuanto al servicio prestado, con lo que se debe pagar tasa si el servicio es inherente al Estado y precio público si no lo es.⁶

Quien paga una tasa no solo esta retribuyendo al Estado por las ventajas generales que obtuvo de la actividad que recibió, sino que retribuye las ventajas particulares que obtuvo al consumir el servicio gravado que le presto el Estado. Esto significa que las tasas se justifican esencialmente en el principio del beneficio (Äquivalenzprinzip).

Así, las tasas respetan el principio de igualdad en el sentido de que quién recibe más servicios estatales debe pagar más que quien recibe menos.

En este sentido se ha alineado la jurisprudencia de la Sala Constitucional, que ha considerado que "que el concepto de tasa se justifica dentro del principio cardinal tributario de la justa distribución social de las cargas, que se realiza a través de la tesis de la divisibilidad o indivisibilidad de los servicios públicos y de las necesidades colectivas, de manera que la tasa financiaría los servicios y las necesidades

⁶ C-185-95 de 25 de agosto de 1995; C-88-1999 de 11 de enero de 1999; Villegas, H. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Buenos Aires, 1972.

divisibles, individualizables, remitiendo las de carácter indivisible y global a la financiación por el impuesto." ⁷

La Tasa es en este sentido, como bien lo considera la Sala Constitucional, un tributo cuya obligación tributaria de carácter ex lege, de Derecho público, de contenido pecuniario y cuyo acreedor es un ente público, surgida por la realización de un hecho imponible por el sujeto pasivo.

Mientras que el impuestos se caracteriza en que no aparece contemplada ninguna actividad administrativa en el elemento objetivo de su hecho generador, es decir, es un tributo exigido sin obligación del Estado de prestar una contraprestación; la tasa la paga el usuario de un servicio público por el uso o aprovechamiento del mismo.

Mientras que la Tasas son tributos pagados por quien recibió un servicio inherente al Estado, los precios públicos no son propiamente tributos, sino que son pagos establecidos por la prestación de un servicio proporcionado por el Estado en libre competencia con el mercado privado o en el caso de monopolio de hecho o legal, en aquellos casos en que el Estado sustituye empresas privadas por motivos de interés general.

Para la PGR el precio público es aquella contraprestación que satisface quien utiliza privativamente de manera especial el dominio público, así como la contraprestación realizada en razón de la prestación de servicios o realización de actividades administrativas en aquellos casos en que no es obligatoria su solicitud ni su recepción, o cuando sean susceptibles de prestarse por el sector privado, al no implicar ejercicio de autoridad. ⁸

El intento por diferenciar entre Tasas y Precios Públicos en cuanto al tipo de servicio prestado presenta en realidad más interrogantes de las que resuelve, ya que para diferenciar entre Tasas y Precios Públicos debemos primero diferenciar entre Servicios Inherentes al Estado y Servicios no Inherentes al Estado.

Si bien desde el punto de vista conceptual, la tasa aparece muy cercana a la categoría de los precios públicos, dado el carácter de la contraprestación que se le reconoce, para un sector doctrinal, la diferencia entre ambos institutos se encuentra en que la ejecución de actividades inherentes a la soberanía, sólo pueden dar lugar a tasas, mientras que todas las otras sumas exigidas por el Estado como contraprestación por la prestación de servicios no inherentes a la soberanía, dan lugar a un precio, que podría ser un precio público. ⁹

En esta misma línea argumentativa, la Procuraduría señaló en el dictamen C-073-92 de 28 de abril de 1992, lo siguiente:

⁷ Sala Constitucional Sentencia 872-2000

⁸ C-073-92 de 28 de abril de 1992; C-185-95 de 25 de agosto de 1995; C-88-1999 de 11 de enero de 1999;

⁹ Villegas, Héctor, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Buenos Aires, 1972.

"No obstante ello, siempre ha existido la posibilidad de confundirlas (las tasas) con los precios públicos, que también se fijan o establecen de conformidad con la ley, para constituir lo que se conoce comúnmente como "las tarifas" de algunos servicios públicos que se califican como de no esenciales o inherentes a la naturaleza del Estado o del Poder Público. Debe notarse que la confusión (sic) proviene del hecho de que normalmente la remuneración de los servicios públicos propiamente dichos o "Servicios Administrativos" (sic), como los llaman algunos autores, se hace mediante el pago de una tasa. El ejemplo clásico de lo anterior lo constituyen las tasas que se pagan por la administración de justicia, mediante timbres o papel timbrado; para obtener autorizaciones, licencias, permisos, documentos de identidad o para viajar; por el uso del servicio de correos o comunicaciones, cuando el mismo está en manos de un ente público (sic); para el reconocimiento y legalización de documentos privados o públicos expedidos en el extranjero, etc.". Por último, el propio artículo 4 del CNPT define la tasa como "el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente... ". Además, estipula ese cuerpo normativo que no es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado.

2.2.2.2. Principio del Costo

Las Tasas se fundamentan típicamente en el principio del beneficio. En este sentido se consideran sujetas al principio del costo, es decir, su finalidad es recaudar fondos para financiar una actividad prestada a un particular y no debe generar más recursos que aquellos necesarios para satisfacer estas necesidades.

El principio del costo es claramente reconocido por el CNPT, que al respecto establece:

*"...cuyo producto(se refiere a la tasa) no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado."*¹⁰

El principio del costo puede verse desde una perspectiva rígida o una flexible. Si es visto de manera rígida, por medio de la Tasa no podrían acumularse ingresos adicionales a aquellos estrictamente necesarios para mantener el servicio. Esto nos llevaría al absurdo de considerar que en caso de que el presupuesto anual del servicio refleje que se cobró en exceso, el Estado tendría la obligación de devolver este excedente.

Lo anterior resulta poco práctico, razón de peso para considerar el principio del costo desde una perspectiva más flexible. En este sentido, la Tasa si puede generar ingresos extras, siempre y cuando no sean

¹⁰ Artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

excesivos y sean utilizados para mejorar el servicio. Esto incluso maximiza la eficiencia en cuanto a la prestación del mismo, por cuanto garantiza que habrá una renovación de tecnología, de espacio y de personal constante que mejorarán considerablemente el servicio.

En el caso de tasas ambientales, la consideración principal en cuanto al principio de comentario radica en lo que se ha llamado la “neutralidad” de la tributación ambiental, en el sentido de que no debe en principio generar recursos autónomos que aumenten la recaudación total, sino que los mismos se conviertan en este caso en una simple internalización de los costos que supone la contaminación ambiental.

2.2.3 La utilización de figuras prestacionales “no-tributarias”: Canon ambiental

El “Reglamento de creación del canon ambiental por vertidos” publicado en La Gaceta número 122 del 26 de junio del 2003, establece un estipendio por el vertido de desechos contaminantes en aguas del dominio público.

El canon, sin embargo, no grava directamente el vertido, sino la utilización de los cuerpos de agua para el transporte, la dilución y eliminación de desechos contaminantes.

La creación de esta carga vía reglamento se fundamenta en que el principio de reserva de ley solamente aplica respecto de los tributos, justificándose con ello la “supuesta” naturaleza no tributaria del canon ambiental. El mismo viene a ser considerado como un “precio” que se cobra por la utilización de bienes del dominio público del Estado, tales como ríos o aguas del dominio público.

La línea de argumentación seguida por el MINAE se fundamenta en una vieja resolución de la Sala Constitucional donde se establece que el canon es una contraprestación a cargo del particular, que retribuye el uso o aprovechamiento de un bien de dominio público. En razón de ello no es tributo ya que el mismo no implica contraprestación y por lo tanto, escapa al principio de reserva de Ley.¹¹

Dicha jurisprudencia sin embargo, no se refiere en realidad al canon “ambiental” como lo pretende ver el MINAE, donde esencialmente subyace el carácter tributario del mismo. Por otra parte, el análisis que en aquel momento hizo la Sala para considerar al canon como figura no tributaria parte de un argumento falaz, ya que sí existen tributos a los cuales es inherente una contraprestación estatal: las tasas y las contribuciones especiales. Es decir, el argumento utilizado por la Sala no es suficiente para calificar un gravamen como no tributario.

La Sala buscaba en la citada jurisprudencia legitimizar constitucionalmente la figura del canon como un precio por el uso de un bien de dominio público, pero nunca llegar pretendió con ello darle potestades al Ejecutivo para crear tasas no tributarias.

¹¹ Sala Constitucional Sentencia 6869-96, considerando tercero.

Tal parece que en nuestra legislación financiera se quiere ver una figura para-fiscal que adolece de carácter tributario. Esta figura, llamada canon, parece asimilarse a lo que en doctrina se conoce como precio público.

Con el "precio público" se pretende encontrar una diferencia de la figura tributaria originada por la potestad de imperio. La diferenciación entre este instrumento y los tributos (especialmente tasas) es muy criticada por la doctrina; pues en definitiva la diferencia lo que busca es burlar los controles parlamentarios que tienen los tributos, quedando a plena voluntad de la administración el establecimiento de la tarifa.

Además, la gran ventaja de una figura para-fiscal estriba en el hecho de que puede legítimamente crearse un fondo económico que sea ajeno a los controles presupuestarios.

Por otra parte, el fundamento jurisprudencial de los cánones en Costa Rica resulta cuestionable e insuficiente, ya que el análisis hecho por la Sala Constitucional parece centrarse en la diferencia entre los impuestos y los cánones, pero no se llega a definir en que se diferencian de las tasas, obviándose con ello el problema central.

Llama la atención que el Reglamento de creación del canon ambiental por vertidos pretenda sostener que la utilización de recursos naturales implica la imposibilidad de crear un tributo. Dada la escasa doctrina al respecto, resulta cuestionable esta línea de argumentación, fundada en jurisprudencia constitucional tan ambigua.

En los países con más experiencia en la creación de tributos ambientales, el carácter tributario de estas exacciones no ha sido cuestionado¹². En el caso alemán por ejemplo, la discusión se ha centrado en la pregunta: ¿cuál figura tributaria debe utilizarse?, concentrándose el análisis en el estudio de impuestos y tasas ambientales. El carácter tributario y las implicaciones que ello encierra (principio de reserva de ley) son incuestionables.¹³

Resulta curioso que el concepto nacional de "canon" como "el precio que se paga por el derecho de uso de un bien público" resulta ser idéntica con el concepto de tasa por utilización de derecho de uso o tasa por utilización de recursos ambientales desarrollada por la avanzada doctrina alemana y su jurisprudencia. En éste país este tipo de tasa es conocida como Verleihungsgebühr¹⁴ y ha sido

¹² Para mayor profundidad véase la comparación Costa Rica-Alemania: *Muñoz Jiménez, Daniel*, UMWELTABGABEN FÜR DEN SCHUTZ DER ATMOSPHERE. Am Beispiel der Republik von Costa Rica und der Bundesrepublik Deutschland, Bielefeld 2002.

¹³ *Ewingmann*, ZAU 1988, 319 (321); *Gosch*, Stuw 1990, 201 (206 s.); *Franke*, Stuw 1994, 26 (28 s.); *Hey*, Stuw 1998, 32 (35); *Trzaskalik*, Stuw 1992, 135 (144); *Gawel*, in: Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, p.108 (116).

¹⁴ *F. Kirchhof*, DVBl. 1987, 554 (554 ff.); *Wieland*, WUR 1991, 128 (133); *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 3 c. 19; *Wieland*, Die Konzessionsabgaben. Zur Belastung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Erlaubnisse mit Abgaben, p. 318; *Kloepfer*, AÖR 1972, 232 (232 s).

implícitamente reconocida por el Tribunal Constitucional Alemán en la Ressourcennutzungsgebühr¹⁵.

La idea del Tribunal Constitucional Alemán es que los recursos naturales como el agua son bienes escasos de dominio público cuyo uso económico o industrial otorga un privilegio a quien los utiliza. Las cargas sobre el uso de bienes naturales compensan la utilización de ellos en relación con aquellos que no los utilizan. Esta ventaja es la que justifica gravar el bien con un tributo.

En la legislación costarricense no se encuentran normas que justifiquen un tratamiento¹⁶ diferente al dado por la jurisprudencia alemana; en este sentido, lleva razón la doctrina nacional que cuestiona la creación de cánones ambientales que pretendan burlar el principio de reserva de ley.¹⁷

2.2.4. Financiamiento de la Red de Vigilancia de la Calidad del Aire: ¿Impuesto o Tasa?

Conforme los propios criterios de la Sala Constitucional, la aplicación de la tasa o del impuesto implica necesariamente el estudio de la naturaleza de la necesidad cuyos costos se pretenden cubrir.

Conforme la naturaleza de dicha necesidad deberá escogerse entre uno u otro instrumento.

Como hemos afirmado, el concepto de tasa se justifica con el principio del beneficio o de la justa distribución social de las cargas, como lo ha llamado la Sala Constitucional.

Según el Tribunal Constitucional, dicho principio se realiza a través de la tesis de la divisibilidad o indivisibilidad de los servicios públicos y de las necesidades colectivas. Con ello se afirma que la tasa financiaría los servicios y las necesidades divisibles, individualizables, remitiendo las de carácter indivisible y global a la financiación por el impuesto. Así, la tasa se diferencia del impuesto en el elemento objetivo del hecho imponible, en el que no aparece contemplada ninguna actividad administrativa, es decir, se trata de un tributo exigido sin contraprestación.

A pesar de que el impuesto es un tributo sin contraprestación, lo anterior no significa que el contribuyente no reciba nada a cambio del Estado. Conforme el principio de solidaridad social y de justo reparto de la riqueza, el dinero que recauda el Estado de los impuestos le sirve para pagar los servicios generales que se le brindan a la colectividad, como

¹⁵ BVerfGE 93, 319 (347 s.); *Fricke*, DÖV 1991, 688 (691); *Weyreuther*, UPR 1988, 161 (169); *Kogling*, KStZ 1992, 130 (131).

¹⁶ Ver el apartado 4.2. sobre el artículo 48bis de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud.

¹⁷ *Saborío Carrillo, José A.*, Nuevo canon ambiental por vertidos de desechos en las aguas del dominio público, Informe Faycatax No. 203.

por ejemplo seguridad (servicios de policía) y justicia (servicios judiciales) entre otros.

En este sentido se tiende a diferenciar entre necesidades generales y necesidades individuales. En el caso de las tasas, los servicios públicos deben ser remunerados o retribuidos por el usuario, quien debe pagar por el uso o aprovechamiento del servicio. Es claro que estos tributos están satisfaciendo necesidades individuales.

Las necesidades generales pueden ser entendidas, según el criterio de la Sala Constitucional, como aquellas necesidades en las cuales muchas personas pueden identificar su necesidad individual, o lo que es lo mismo, la necesidad general es *"la suma apreciable de concordantes necesidades individuales"*¹⁸.

Para determinar que tipo de tributo debe elevarse para poder financiar una Red de Vigilancia de la Calidad del Aire, debemos determinar, si este servicio esta cubriendo una necesidad general o si por el contrario se esta satisfaciendo una necesidad individual o individualizables.

El servicio que puede prestar la Red de Vigilancia de la Calidad del Aire es un servicio de control y protección ambiental, con lo cual debemos determinar si el servicio ambiental satisface una necesidad general o individual.

El artículo 50 de la Constitución Política establece:

"El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza

Toda persona tiene el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes."

Conforme lo anterior, podemos concluir que un medio ambiente sano es una necesidad general, puesto que todas las personas sienten "su necesidad" de protegerlo para así garantizarse la integridad física, sus bienes y sus derechos. De esta forma, el derecho a un medio ambiente sano no se puede entender de otra manera que atendiendo a la generalidad, es decir, desde el punto de vista de la protección de todos y cada uno de los miembros de la población.

En este sentido, la necesidad de un ambiente sano y por lo tanto el servicio de control y monitoreo de la calidad del aire, constituyen un servicio que no puede diferenciar entre las personas, ni para favorecer solo a unos, ni para hacer recaer el costo de la tarifa en unos pocos en beneficio de los demás.

La Sala Constitucional ha considerado que:

¹⁸ Sala Constitucional Sentencia número 1394-94

*“el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho fundamental, como tal ya consagrado por el Derecho de la Constitución...”*¹⁹

En cuanto a la obligación de proteger el medio ambiente, la Sala Constitucional ha dicho:

*“...el artículo 50 de la constitución fue reformado a fin de declarar expresamente la obligación de proteger el ambiente y otorgar a los ciudadanos plena acción para defenderlo”*²⁰.

El medio ambiente sano es un bien de los llamados puros, por cuanto se trata de bienes en los que las personas consumen una misma cantidad de bien público colectivo ofrecido por la Administración. Desde este punto de vista resulta claro que el financiamiento de instrumentos que tiendan a su realización sólo podrá hacerse por la vía del impuesto.

Ni es posible entender que un medio ambiente sano sea una contraprestación que brinda la Administración a persona determinada; ni tampoco es posible distinguir un grupo homogéneo que se benefician exclusivamente de él ²¹. **Esta afirmación debe entenderse, por supuesto, tan solo en relación con el financiamiento del SVCA.**

2.2.5. Sobre las propuestas de financiamiento en particular

2.2.5.1. Impuesto a los combustibles

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, No. 8114 del 2 de julio del 2001, derogó expresamente los impuestos selectivo de consumo y ventas, que gravaban la producción y comercialización a nivel local del combustible y su importación.

La citada ley creó sustitutamente, un impuesto específico consistente en un determinado monto en colones por litro, según el tipo de combustible de que se trate.

El impuesto creado es un impuesto único sobre los combustibles, diferente y sustitutivo de los ya existentes, que fue elaborado bajo el esquema de un tributo monofásico que no admite la aplicación de crédito.

Según el criterio de la Administración Tributaria, de las normas sustanciales del proyecto original de la citada Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, se desprende que la ratio legis de la reforma en cuestión fue la de eliminar el efecto cascada que encarecía de manera notable el precio final al consumidor, considerando que la modificación lograba una significativa disminución del precio final por la vía de la disminución de la carga tributaria. ²²

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Sala Constitucional Sentencia 5527-94.

²¹ Ver Sala Constitucional Sentencia 872-2000

²² DGT-306-02

2.2.5.2. Naturaleza del Impuesto Único sobre Combustible

Con anterioridad a la vigencia de la ley N° 8114, el combustible estaba gravado con varios impuestos, entre ellos, el impuesto general sobre las ventas, así como el impuesto selectivo al consumo y no existía el denominado "impuesto único a los combustibles"; sin embargo, con la vigencia de la ley de análisis, a dicho producto se le eliminó los mencionados tributos y se gravó con el "impuesto único" referido.

En este caso es evidente que se trata de un impuesto y no de una tasa, pues la estructura del impuesto no conlleva el resarcimiento de una contraprestación estatal, sino que el gravamen se elevó pensando que el consumo de combustible es una manifestación de riqueza que debe ser gravada en virtud del principio de capacidad económica.

El impuesto único sobre tipo de combustible es un típico impuesto de consumo o sobre el gasto. Los impuestos al consumo gravan la venta, la fabricación, la internación, o la exportación de determinados artículos. En este sentido, aunque el impuesto sobre las ventas y el selectivo de consumo también son impuestos al consumo, se debe recordar que son diferentes al impuesto único a los combustibles.

El impuesto único sobre tipo de combustible es un impuesto al consumo por lo tanto se clasifica dentro de la teoría económica como un impuesto indirecto, por cuanto recae sobre el consumo o renta gastada, a diferencia de los impuestos directos que recaen sobre el patrimonio o sobre la renta obtenida; en el ámbito jurídico, se ha recomendado distinguir entre los métodos de imposición directa (métodos de recaudación mediata) y métodos de imposición indirecta (métodos de recaudación inmediata).

El método de imposición directa sucede cuando la norma jurídica tributaria establece la obligación de pago del impuesto a cargo de una determinada persona, sin conceder a ésta un derecho legal a resarcirse, a cargo de otra persona que no forme parte del círculo de obligados en la relación jurídica tributaria, de la suma pagada por la primera al ente público. Por el contrario, se está ante un método de imposición indirecta cuando la norma jurídica tributaria concede facultades al sujeto pasivo del impuesto para obtener de otra persona, que no forme parte del círculo de obligados en la relación jurídica tributaria, el reembolso del impuesto pagado al ente público acreedor²³.

Los impuestos indirectos son objeto de crítica en la medida que mientras más impuestos de este tipo se establecen, menor posibilidad habrá de gravar la verdadera capacidad contributiva individual de los contribuyentes.

En cuanto al objeto gravado se distinguen cuatro tipos distintos de consumo, según la naturaleza del artículo; hablamos de *consumo necesario* cuando los artículos gravados son indispensables para vivir;

²³ Sainz De Bujanda (Fernando), 1989. Lecciones de Derecho Financiero, p.171 s.

consumo de confort o de civilización cuando los artículos gravados son *de utilidad relativa*, ya que sin ser necesarios para vivir, tienen un uso generalizado y facilitan la vida creando bienestar público; *consumo sensual* cuando los artículos consumidos son *superfluos*, es decir, que satisfacen necesidades de subsistencia; y, *consumo de lujo* cuando lo que se consume son artículos para ostentar una posición social o económica.

Conforme estos criterios, el impuesto único sobre tipo de combustible sigue el método de imposición indirecta en la medida que le permite a RECOPE trasladar el impuesto al consumidor final, por otro lado, el tipo de consumo gravado es de confort o civilización, pues el combustible es un bien que facilita la vida urbana que conocemos hoy día.

El cuanto al gravamen sobre el consumo es de recordarse que puede estructurarse como un impuesto monofásico o plurifásico. el *impuesto monofase* solo se aplica a una etapa del proceso productivo, mientras que el *impuesto plurifase* grava todas las ventas efectuadas y los servicios proporcionados por las empresas en cada operación de venta. La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N° 8114, publicada en el Alcance 53, Gaceta 131 del 9 de julio del año 2001, estableció un impuesto del tipo monofásico, puesto que es único por cada tipo de combustible y se establece sobre la etapa de producción o de importación, de tal suerte que el sujeto pasivo siempre es RECOPE.

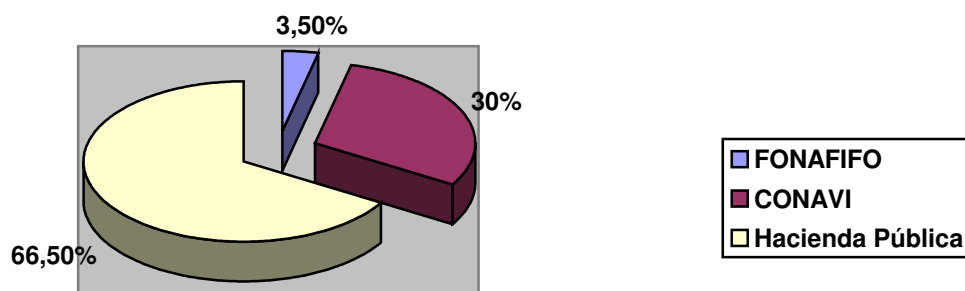
El impuesto grava una lista taxativa de combustibles, pero se crean exenciones objetivas cuando se trate de producto destinado a abastecer las líneas aéreas comerciales, los buques mercantes o de pasajeros en líneas comerciales, todas de servicio internacional. También se exceptúa el combustible que utiliza la flota de pescadores nacionales para la actividad de pesca no deportiva, de conformidad con la ley N° 7384. Como producto, se exceptúa del pago del indicado impuesto, cuando se destine a la exportación.

Las exenciones tienen directa relación con el manejo de la política económica del país, pues buscan beneficiar aquellos rubros de importancia para el crecimiento económico.

En cuanto a las exenciones debe quedar también claro que las Zonas Francas se encuentran también exentas del pago de este impuesto.²⁴

Los recursos obtenidos con el impuesto de comentario están en parte destinados a cubrir los costos previamente establecidos:

²⁴ Informe DFOE-IP-15/2003 Contraloría General de la República.



Conforme el artículo 5 de la Ley 8114, de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre combustible se destinará un 30% al CONAVI y un 3,5% al FONAFIFO. Adicionalmente se reparte un monto fijo a la Cruz Roja.

Según datos de la Contraloría General de la República, lo que se recibió en el año 2002 fue $\text{¢}143.894.363.797,94$ y en el 2003 fue $\text{¢}115.499.385.609,35$.

2.2.5.3. Ecologización del Impuestos

Desde una perspectiva tributaria ambiental, se afirma que los impuestos ambientales deberían gravar en la medida de lo posible las emisiones contaminantes y evitar gravar los insumos contaminantes; esto con el fin de atacar directamente la fuente de contaminación y por el hecho de que se pagará el tributo por unidades efectivas de contaminación. El problema básico de esta postura es la dificultad que existe para medir directamente las emisiones contaminantes en contraposición con las ventajas que presenta el gravamen directo de los inputs.

No obstante, tratándose del impuesto único sobre tipo de combustible de un impuesto financiero y no de uno ordenatorio, las críticas no son de recibo.

Ciertamente este tributo pudo también haber sido establecido como una "tasa ambiental", entendiéndose con ello que la contraprestación que hubiera recibido el contribuyente es la posibilidad de utilizar el bien aire, contaminándolo, estando en una posición ventajosa que debe ser gravada en comparación con aquellos que para el transporte no pueden acudir a medios de transporte mecánicos.

El haber configurado el tributo como una "tasa ambiental" hubiera requerido un exacto análisis del costo social de la contaminación atmosférica por vehículo, posiblemente que sistema tendría que degenerar en un proceso de "trial-and-error" para determinar la tarifa adecuada de disuasión de la conducta contaminante.

Es de hacer ver, que como tasa o tributo ambiental, la recaudación pasaría a segundo plano, pues el fin del tributo sería principalmente reducir el consumo de combustible. Además la recaudación debería

ser neutral, en el sentido de que no aumente la carga tributaria total, de manera que no se desincentive el crecimiento económico interno.

En esta medida, para efectos del financiamiento de la red de aire limpio, parece que lo más conveniente es adoptar la figura actual, que sin ser directamente ambiental por su fin, por lo menos puede contribuir al medio ambiente internalizando parte del costo de la contaminación en el sector transporte e industria y además puede redistribuir esos ingresos para proyectos ambientales.

Es decir, la Red de Financiamiento del Aire Limpio no requiere un impuesto ambiental puro, ya que precisamente lo que requiere es un impuesto netamente con carácter financiero. Es evidente, que cierta homogeneidad entre el grupo de afectados con el impuesto el proyecto que se busca financiar puede facilitar la aprobación parlamentaria, pero esto no es necesario.

2.2.5.4. Sobre la propuesta en particular

La propuesta original consistía en cuanto al impuesto bajo estudio en un cobro de ¢ 0.10 en cada litro de combustible de uso industrial y para transporte.

Esto supone una reforma legal en un doble sentido, en primer lugar un aumento de la tarifa en función de las necesidades de SVCA y en segundo lugar la creación de un destino específico para el SVCA donde se asegure que llegarán los fondos descritos.

La reforma legal en cuanto a subir el impuesto resulta en sí misma difícil de lograr, pues el ambiente parlamentario no resulta adecuado para proponer alzas en los impuestos.

Lo anterior no significa que deba desecharse la idea, pues la misma se puede realizar sin necesidad de subir el impuesto.

En vista de que de los recursos que se obtengan con el tributo de comentario solo el 33,5% esta asignado, podría establecerse vía reforma legal un nuevo destino específico que recaiga sobre el restante 66,5% (menos el monto fijo que se le otorga a la Cruz Roja) de tal manera que se asigne entonces un porcentaje que satisfaga las necesidades del SVCA.

Teniendo en mente los ¢143.894.363.797,94 que se recaudaron en el período 2002 y los ¢115.499.385.609,35 del 2003, lo que resta es hacer un aproximado justificado de cuanto dinero necesitará el SVCA. En principio proponemos solicitar un porcentaje del monto total, pero también es factible solicitar un monto exacto, como funciona en el caso de la Cruz Roja.

Para realizar lo anterior se propone reformar el artículo 5 de la Ley 8114 en los siguientes términos:

“Artículo 5. Destino de los recursos

Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre combustible, se destinará un treinta por ciento (30%), a favor del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), un tres coma cinco por ciento (3,5%), exclusivamente para el pago de servicios

ambientales, a favor del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y un XXX por ciento (XX%) para sufragar los costos del Sistema Nacional de Calidad del Aire. El destino de este (suma de todo el porcentaje) por ciento (XX%) tiene carácter específico y su giro es de carácter obligatorio para el Ministerio de Hacienda.

El porcentaje destinado para el Sistema Nacional de Calidad del Aire será girado por la Tesorería Nacional directamente al Fideicomiso especial del Ministerio de Salud que tenga por objeto administrar los fondos del citado sistema.

....”

Esta reforma es más fácil de aprobar, pues no constituye técnicamente un aumento de los impuestos, sino una más adecuada distribución de los mismos.

2.2.6. Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos

La Ley N°7088 del 30 de noviembre de 1987, en su artículo 9° incorporó a nuestra legislación un Impuesto anual sobre la Propiedad de Vehículos Automotores, Embarcaciones y Aeronaves, impuesto comúnmente llamado “al ruedo”, por cuanto se paga anualmente y esta asociado con el derecho de circulación del vehículo.

El impuesto se estableció sobre los vehículos inscritos en el Registro Público de la Propiedad de Vehículos, sobre las aeronaves inscritas en el Registro de Aviación Civil y sobre las embarcaciones de recreo o pesca deportiva inscritas en la Dirección General de Transporte Marítimo.

El hecho generador es la titularidad de los vehículos citados, durante el período fiscal, y ocurre inicialmente desde su adquisición y se mantiene hasta la cancelación de la inscripción.

Los contribuyentes son los titulares de los vehículos citados que han cumplido con el hecho generador. Pueden serlo tanto personas físicas como personas jurídicas.

En los casos en que se hagan traspasos de los bienes gravados, el impuesto se pagará una sola vez. En estos casos es requisito el pago del impuesto para que se proceda a hacer su inscripción en el correspondiente Registro ²⁵.

El período fiscal, como ya hemos dicho, es anual, y comenzará el 1° de noviembre de cada año y termina el 31 de octubre del año siguiente.

La base tributaria será el valor venal del bien, que se tenga en los registros que al respecto llevará la DGT, tomando en cuenta una depreciación anual del 10%.

La alícuota del impuesto, de manera general, es progresiva por escalones (1%;1,25%;1,5% y 2%). Pero la cuota que se paga no podrá superar el tope que previamente a fijado la ley. Existen casos especiales, donde no se aplican las alícuotas anteriores, sino que se

²⁵ Una norma similar la podemos encontrar en el ISBI, en el artículo 27 de la LISBI.

paga una cuota fija, como es el caso de los vehículos dedicados al transporte remunerado de personas, el de los camiones de carga y el de las motocicletas de diferente cilindraje.

En vista de que la base imponible del impuesto es el valor venal del bien, puede afirmarse que este impuesto tiene en relación con el medio ambiente un efecto negativo.

Recordemos que conforme el artículo 50 de nuestra Constitución Política, el Estado Costarricense tiene el deber de proteger el medio ambiente, lo cual para efectos tributarios no solo significa la autorización expresa de la carta fundamental para crear tributos ambientales, sino también la necesidad de que el sistema tributario sea coherente con la protección medioambiental ordenada por la Constitución Política.

En este sentido, gravar los vehículos más caros significa también gravar los vehículos más nuevos y que por lo tanto, los que tienen mejores sistemas mecánicos para prevenir la contaminación del aire. Desde esta perspectiva, el aumento del impuesto sobre la propiedad de vehículos para conseguir recursos para el SVCA no tiene consecuencia lógica y debe desecharse.

En realidad, de los resultados del SVCA debería lograrse en un futuro replantear el impuesto sobre la propiedad de vehículos desde una perspectiva ecológica, esto es, cambiar la base imponible de manera que lo que se grave sea la posibilidad de emisión de contaminantes.

3. Administración de Recursos: Manejo de los Fondos

3.1. Distribución de recursos y Principio de Caja Única

Una de las preocupaciones más grandes que ha despertado el proyecto aire limpio es que se consigan los fondos económicos para su financiamiento, pero que los mismos sean utilizados para otro fin.

Como hemos expuesto, los recursos deberían de provenir de un destino específico establecido en la ley del impuesto sobre combustibles.

Sobre el particular, ya hemos dejado claro que los impuestos se clasifican como "impuestos con destino específico", cuando los recursos por ellos recaudados tienen conforme la ley un destino predeterminado. Esta manifestación de la tributación no roza con nuestra Constitución Política, por lo que son reconocidos por nuestra Sala Constitucional como instrumentos legítimos:

"En todo caso, no se ha demostrado que el porcentaje de ingresos con destino prefijado, sea tal que ponga en peligro el equilibrio de poderes, por afectación de las potestades constitucionales del Poder Ejecutivo en esta materia.

VI-. Al existir una intención expresa del legislador constituyente de no limitar constitucionalmente los impuestos con destino específico, aún si con ello se obvia la más sana doctrina en materia presupuestaria, no

puede decirse entonces, que se violan los principios constitucionales de unidad de caja, universalidad, exclusividad, no sólo porque como se dijo, su existencia está expresamente autorizada debido a una costumbre o tradición, sino porque el legislador constituyente no quiso que fueran entendidos en forma rígida cuando se trata de la materia en cuestión, es decir, de la creación de impuestos con destino específico. En todo caso, merece ser aclarado que el principio de unidad de caja es una manifestación contable del principio de universalidad, y que contrario a lo que se ha afirmado, sí tiene rango constitucional, sólo que se refiere a la obligación de que exista una sola caja pagadora del Estado, que es la Tesorería Nacional, lo cual implica a su vez, que todos los ingresos, aún cuando tengan un destino específico, deban ingresar a la universalidad, para ser pagados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución.”²⁶

En razón de lo anterior, es legítimo conforme nuestro esquema tributario constitucional crear un destino específico a favor de la red de aire limpio, siempre que dicho sistema respete el principio de universalidad, es decir, que sea la Tesorería Nacional quien administre el dinero percibiéndolo y luego entregándolo a la persona encargada de utilizar el dinero para financiar el proyecto en comentario.

Por esta razón, el establecer el destino específico ayuda a garantizar la afluencia del recurso económico al SVCA. Este planteamiento no está en conflicto con el conocido principio de caja única, puesto que éste solo exige que todos los ingresos públicos constituyan un fondo único y común, administrado por una única entidad responsable que imputará la totalidad de las erogaciones.

Como se aprecia, no se refiere el principio a la exigencia de una “única cuenta”, como en algunas oportunidades se ha creído, sino en la administración uniforme y centralizada de los recursos líquidos por medio de un solo administrador.

Este principio garantiza entre otras cosas un eficiente control parlamentario de las finanzas públicas, pues los recursos no pueden simplemente perderse en fondos sin control.

En Costa Rica el principio de caja única ha sido materializado por nuestra Sala Constitucional en la Tesorería Nacional:

“...el principio de caja única, conforme al cual la recaudación y pago de los ingresos debe centralizarse en la Tesorería Nacional, que es el centro de operaciones de todas las oficinas y rentas nacionales; único con facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir los recursos que por cualquier otro motivo deban ingresar a las arcas nacionales (artículo 185 de la Constitución Política). Se deriva entonces de este principio que los ingresos que los órganos del Gobierno Central perciban deben depositarse en la Tesorería Nacional, a quien le corresponde girarlos conforme a los destinos redeterminados en la ley ordinaria, o de acuerdo a las autorizaciones presupuestarias existentes, lo que supone

²⁶ Sala Constitucional Sentencia 4528-99

necesariamente que los ingresos han sido incorporados previamente en la Ley de Presupuesto.”²⁷

Entre las ventajas que se le atribuyen al principio de caja única pueden citarse:

- a. Facilita la sincronización de flujos de ingresos y gastos.
- b. Favorece la programación de la ejecución de fondos.
- c. Evita la dispersión o inmovilización de fondos.
- d. Favorece el control de los recursos líquidos.
- e. Máximizan el principio de democracia por medio del control parlamentario de los recursos.

Como puede apreciarse, el principio de caja única, lejos de reñir con el sistema de financiamiento del SVCA, es más bien un aliado que garantizará la transparencia en el manejo de los fondos y aseguraría que los mismos lleguen a su destinatario designado.

3.2. Fideicomiso

La recaudación de los ingresos no termina de solucionar los problemas de la red de aire limpio, puesto que resulta necesario garantizar que los mismos no serán destinados a otros gastos.

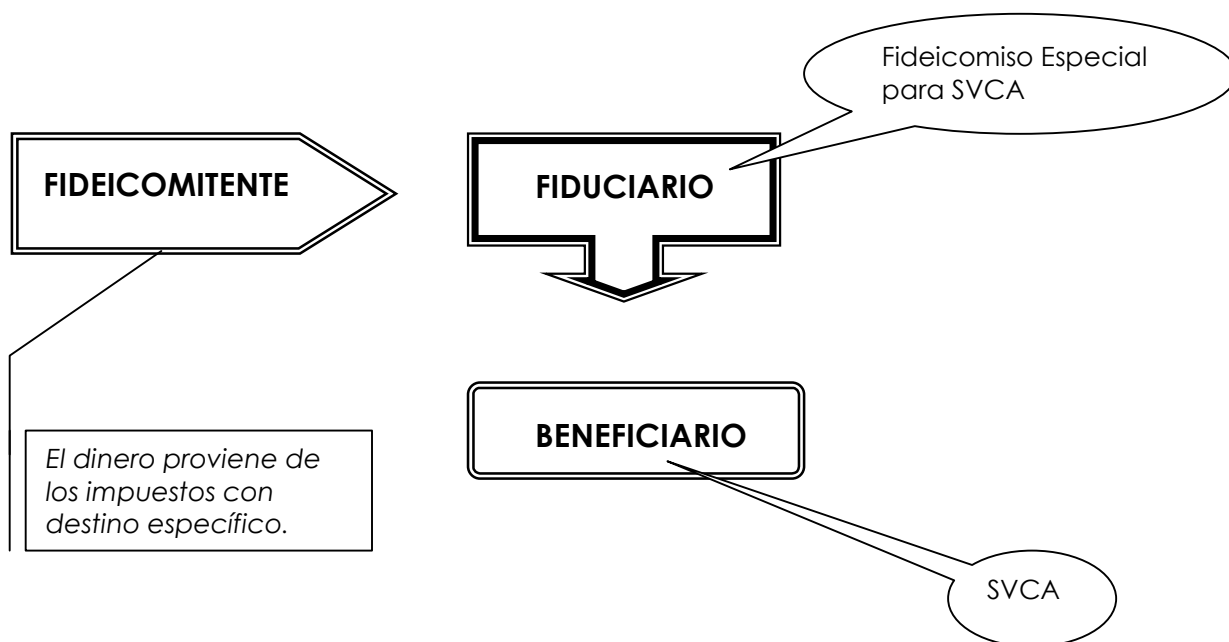
De esta manera, resulta evidente que la red solo puede mantenerse si se le garantiza un rubro económico fijo, que forme parte de su presupuesto anual.

Desde esta óptica, tal como arriba lo hemos explicado, parece recomendable establecer un destino específico vía impuesto. El destino específico liberaría los fondos de tal manera que no se ocuparía luchar año con año por una partida presupuestaria. Los fondos estarían garantizados con la simple recaudación del impuesto.

Lo que se debe aclarar es como llegarán los fondos al SVCA. En este sentido es necesario recordar que la Ley Orgánica del Ministerio de Salud número 5412 faculta a este Ministerio conforme el artículo 13 para que suscriba los fideicomisos que estime convenientes, en el Sistema Bancario Nacional, como instrumentos para financiar los programas y las actividades a su cargo, tales como construcción y reparación de infraestructura sanitaria, investigación y desarrollo tecnológicos, formación y capacitación de recursos humanos en salud, así como la atención de emergencias en el campo de la salud y otros, de acuerdo con esta ley

Los fideicomisos son un contrato mediante el cual se acuerda la transferencia de uno o más bienes por parte de una persona llamada Fideicomitente a otra persona llamada Fiduciario, quien se obliga a utilizarlos y administrarlos según sus instrucciones, a favor de aquel o de un tercero llamado Beneficiario o Fideicomisario.

²⁷ Sala Constitucional Sentencia 4529-99



Actualmente el Ministerio de Salud ya ha utilizado esta autorización por medio del fideicomiso 872, cuya finalidad específica es administrar los recursos necesarios para que el citado Ministerio cumpla con las funciones asignadas por ley.

El actual fideicomiso 872 sí permitiría ser utilizado por la SVCA, ya que en su cláusula segunda se establece que *“los recursos del Fideicomiso serán utilizados por el Ministerio de Salud en el cumplimiento de los objetivos de la Ley General de Salud y para la operación, fortalecimiento, desarrollo, actualización y mejoras de los servicios programas y actividades que desarrolla el Ministerio de Salud a efecto de que los servicios brindados por este sean oportunos, eficientes y seguros. ...”*

En cuanto a las funciones que tiene asignadas el Ministerio de Salud, el artículo 2 de la LOMS establece:

“Son atribuciones del Ministerio:

....

g) Realizar todas las acciones y actividades y dictar las medidas generales y particulares, que tiendan a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, con miras a la protección de la salud de las personas; ..”

Por su parte, el ROMS establece en su artículo: *“Corresponde la Ministerio de Salud velar por la salud de la población, ejerciendo el rol rector en el Sector Salud.*

Por Rectoría debe entenderse el ejercicio político, técnico, administrativo y legal del Ministerio de Salud, para dirigir, conducir, regular, controlar y fiscalizar los diferentes procesos de la sociedad relacionados con la producción social de la salud y el gasto en salud.

El Ministerio ejercerá su competencia rectora por medio de las siguientes funciones estratégicas:

...

c. *Regulación: es el Control y evaluación de las actividades que afectan la salud de las personas y el ambiente, para garantizar que los actores sociales que realizan actividades relativas a la salud de las personas y del ambiente, cumplan con lo estipulado en instructivos, manuales, formulario y demás instrumentos, así como en los reglamentos, leyes y procedimientos jurídicos, administrativos y técnicos. Implica difundir, capacitar, aplicar y evaluar.*

..."

Como se puede apreciar, conforme la finalidad del fideicomiso descrito y de las funciones y potestades que corresponden al Ministerio de Salud, no existe inconveniente para mezclar los recursos del SVCA en el fideicomiso 872, sin embargo, esto podría presentar problemas prácticos, como por ejemplo que los recursos del fideicomiso se distribuyan a otros proyectos descuidándose el financiamiento del SVCA. En razón de lo anterior, es aconsejable crear un nuevo fideicomiso exclusivo del SVCA, dicho instrumento tiene las siguientes ventajas:

a.- Transparencia

Transparencia en el manejo de los fondos: resulta más fácil el control y fiscalización de la gestión económica del fideicomiso si se limita el objetivo a financiar la red de aire limpio.

b.- Eficiencia de la red

Un Fideicomiso creado con fondos exclusivos para el financiamiento de la red garantiza que los recursos no serán utilizados para otros fines.

c.- Beneficios

El crear un fideicomiso destinada única y exclusivamente para el manejo de fondos destinados al financiamiento de la red de aire limpio facilitaría el mercadeo del mismo para poder optar a donaciones nacionales e internacionales.

d.- Independencia

La SVCA debe ser creada como un proyecto autónomo, sus funciones y beneficios son muy específicos. La independencia de la SVCA le procurará mayor flexibilidad, pues los fondos no están atados al financiamiento de otros proyectos.

e.- Control

Resulta más fácil controlar los recursos destinados al SVCA si estos están reunidos en una cuenta única. La mezcla de los recursos generaría un gasto administrativo indeseable, referido al control, separación y gestión

de los recursos. Al independizar los recursos, la cuenta se manejaría sin necesidad de hacer separaciones para otros proyectos.

Al igual que el Fideicomiso 872, el nuevo Fideicomiso debe ser suscrito por el CTAMS. Por supuesto la creación de un nuevo fideicomiso supone un periodo de transición que podría perjudicar el correcto funcionamiento del SVCA, por eso, durante este período podría utilizarse el fideicomiso actualmente creado, pero siempre con el objetivo de que uno nuevo se contrate para administrar exclusivamente los fondos de éste proyecto especial.

4. Pago de servicios ambientales: ¿alternativa de financiamiento?

4.1. Evolución del derecho tributario y parafiscal “verde”

Como parte del presente estudio, personeros del Ministerio de Salud solicitaron expresamente que se incluyera un estudio del artículo 48bis de la LOMS para determinar en que medida puede utilizarse y si eventualmente si puede cooperar con el financiamiento del SVCA.

En razón de lo anterior, procedemos a evacuar el análisis del citado numeral conforme de seguido exponemos.

El pensamiento económico referente al tema del ambiente ha evolucionado en los últimos años, de tal forma que hoy día resulta aceptado de forma generalizada, el hecho de que el uso de los recursos naturales tiene un costo que debe ser internalizado en el precio de los bienes.

Un mercado cuyos precios no internalicen estos costos es a todas luces un mercado ineficiente, pues los precios están falseados y no corresponden con la realidad económica.

Justamente desde la perspectiva económica se ha abordado desde tiempo atrás este tema; como una innovación en este campo se citan los trabajos de autores como A.C. Pigou, R. Coase, J. Meade, P. Samuelson, E. Lindahl, entre otros. Este grupo de economistas ha desarrollado teorías y propuestas para contribuir al debate de la contaminación, buscando con ellas incluir las llamadas externalidades negativas ocasionadas a los bienes público ambientales en los precios de los productos.

A.C.Pigou fue quien por primera vez sugirió de manera esquematizada que los gobiernos pueden establecer un tributo adecuado sobre las ventas de la empresa que genera una deseconomía externa.

Se supone que este gravamen desinsentivaría la actividad contaminante. Este pensamiento conforma entonces la solución clásica para resolver el problema de las externalidades negativas en el medio ambiente. Por supuesto, esta propuesta presenta el inconveniente de que los reguladores deben obtener suficiente información empírica para poder imponer directamente a la empresa contaminante el impuesto correcto.

La regulación usual del problema de la contaminación ambiental se ha resuelto por medio de reglamentos e incentivos para obligar o motivar a los agentes contaminantes a que reconsideren el medio ambiente al momento de tomar decisiones.

De esta manera podemos distinguir en primer lugar las políticas relacionadas con medidas tendientes a la eliminación de las distorsiones por medio de la modificación del comportamiento. En este plano debe tenerse cuidado a la hora de elegir las políticas gubernamentales en torno al medio ambiente, ya que algunas de ellas pueden ser dañinas para el mismo. Como ejemplo de lo anterior pueden citarse aquellas que distorsionan los precios en general por medio de subvencionan a los insumos, especialmente subsidios a los energéticos.

La naturaleza humana nos ha enseñado que cuando se deja a las personas tener acceso irrestricto a recursos naturales como los bosques o las tierras de pastoreo por ejemplo, se tienden a explotarlos hasta su agotamiento. En este ámbito los gobiernos cometen usualmente el gran error de tratar de eliminar la explotación en exceso de los recursos por medio de políticas represivas, pues las mismas son importantes pero no suficientes.

Las restricciones *cuantitativas* no tienen mucha flexibilidad y su principal defecto es que no generan un incentivo para el agente económico, quien no ve necesario adquirir tecnología más saludable. Los instrumentos basados en restricciones cuantitativas, son todas aquellas regulaciones vía reglamentos específicos sobre las técnicas para reducir la contaminación que deben usar determinadas industrias. A estas medidas también se les critica por los elevados costos de control y además por que reprimen la innovación.

La creación de multas o la eliminación de los subsidios a los combustibles no basta para acabar con la contaminación del aire.

En este sentido, la teoría económica ha sido la principal propulsora de políticas encaminadas a modificar el comportamiento de los agentes sobre la base de instrumentos económicos, ya sea sobre la base de *incentivos* (o se basan en el comportamiento del mercado), es decir, impuestos o cargos cuya magnitud está de acuerdo con los daños causados; o sobre la base de licencias de emisión.

La mayor ventaja de los instrumentos que se basan en el funcionamiento del mercado es que alientan a quienes contaminan a adoptar medidas paliativas para reducir el monto de las cargas de forma que los costos no aumenten drásticamente.

Los instrumentos económicos anteriormente citados no son tampoco la panacea del problema de la contaminación ambiental, de hecho estos instrumentos presentan también dificultades técnicas, como por ejemplo la correcta medición de la base imponible o la estructuración de la tarifa para que solo se internalice la contaminación producida por el agente económico.

En definitiva, la solución tiene a complementar un sistema con el otro. Desde una perspectiva práctica, la combinación posee la ventaja de la

diversificación, ya que los daños ambientales se deben a diferentes agentes y causas, y por ende las respuestas también deben ser variadas.

Costa Rica, como la mayor parte de los Estados, experimentó en primer plano la regulación de los problemas ambientales por medio de decretos reguladores del ambiente, que contienen normas de policía. Esta primera fase, como de esperarse, no ha surtido los resultados esperados y ha puesto en descubierto que las leyes en sí mismas no pueden solucionar el problema, sino que se necesita la cooperación de los agentes económicos.

Al respecto manifestó en alguna oportunidad la Sala Constitucional:

“Hasta la década de 1970, la preocupación por el medio ambiente se mantuvo en un nivel bajo, con variantes en ciertos sectores, situación que se reflejó en nuestra legislación; no obstante, a partir de ese año, con el despertar de la conciencia ambiental global, Costa Rica empezó a inquietarse. Nuestro país ha dependido y seguirá dependiendo, al igual que cualquier otra nación, de sus recursos naturales y su medio ambiente para llenar las necesidades básicas de sus habitantes y mantener operando el aparato productivo que sustenta la economía nacional, cuya principal fuente la constituye la agricultura y, en los últimos años, el turismo, especialmente en su dimensión de ecoturismo. El suelo, el agua, el aire, los recursos marinos y costeros, los bosques, la diversidad biológica, los recursos minerales y el paisaje conforman el marco ambiental sin el cual las demandas básicas -como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación- serían imposibles. De igual modo, nuestra economía también está íntimamente ligada al estado del ambiente y de los recursos naturales; así, por ejemplo, tanto la generación de divisas por explotación agrícola y turística, como el éxito de importantes inversiones en infraestructura dependen, en última instancia, de la conservación de aquellos.

Las metas del desarrollo sostenible tienen que ver con la supervivencia y el bienestar del ser humano y con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, es decir, de la calidad ambiental y de la sobrevivencia de las otras especies. Hablar de desarrollo sostenible en términos de satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras y del mejoramiento de la calidad de vida es hablar de la demanda de los recursos naturales a nivel individual y de los medios directos o de apoyo necesarios para que la economía funcione generando empleo y creando los bienes de capital, que a su vez hagan posible la transformación de los recursos en productos de consumo, de producción y de exportación.

En todo proceso de producción es necesario transformar y procesar recursos y, a su vez, transportarlos hasta los centros de consumo, todo lo cual significa un costo energético y ambiental. Asimismo, el proceso productivo no sólo requiere de recursos naturales para mantenerse, sino que genera desechos y contaminación de muy variada índole como, por ejemplo, los desechos sólidos o emanaciones que contaminen el

aire o el agua. Es evidente que el hombre con su poderío tecnológico ha logrado controlar y alterar notablemente su entorno y ha sometido el resto de las especies a su dominio. Empero, desde la revolución industrial -y en una forma significativamente más acelerada a partir de la segunda guerra mundial-, el crecimiento exponencial de la población y las tendencias también exponenciales de la economía han incrementado el nivel de intervención del hombre en el planeta destruyendo hábitat, alterando y contaminando los ciclos vitales del medio ambiente y exterminando especies vivientes. El acelerado deterioro del medio en las últimas décadas, los costos enormes de las medidas correctivas, no siempre efectivas, y los plazos necesarios, por ejemplo, para la recuperación de una cuenca o de un bosque natural talado, o de un manto de agua subterráneo contaminado, son signos inequívocos del abuso de los recursos naturales y del impacto negativo de la especie humana sobre un mundo limitado.

No puede dejar de hacerse referencia a la reunión convocada en julio de 1992 en Brasil, denominada Cumbre de la Tierra, en la cual se proclamó y reconoció la naturaleza integral e independiente del planeta. Dicha declaración significa la aceptación de ciertos principios que informan la transición de los actuales estilos de desarrollo a la sustentabilidad. Los Estados signatarios, entre los que figura Costa Rica, se comprometieron, dentro de la preservación del desarrollo sostenible, a la protección sobre todo del ser humano. Se partió del principio de que toda persona tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; se incluyó el derecho de las generaciones presentes y futuras a que el desarrollo se realice de modo tal que satisfaga sus necesidades ambientales y de progreso; se mantuvo la potestad soberana de los Estados de explotar sus recursos, recalcando su responsabilidad de asegurar que las actividades que realicen dentro de su jurisdicción y control no causen daños ambientales a otros Estados o áreas más allá de los límites de su jurisdicción nacional. Establecieron el deber de los Estados de cooperar en la conservación, protección y restauración del ambiente y sus responsabilidades comunes en ese sentido; de ese modo la cooperación internacional en la promoción y apoyo del crecimiento económico y el desarrollo sostenible permitirá abordar mejor los problemas de la degradación ambiental. Asimismo, se impuso un deber especial a los países desarrollados fundado en su responsabilidad en la búsqueda del desarrollo sostenible, dada la evidente presión que ejercen en el ambiente global las tecnologías que desarrollan y los recursos financieros que poseen.

Nuestro país ha suscrito gran cantidad de convenciones en las que se busca la protección de los recursos naturales y que deben utilizarse para integrar la legislación interna y dilucidar, incluso jurisdiccionalmente, los problemas relacionados con la protección ambiental, ya que los

*instrumentos internacionales, aún los no ratificados, permiten soluciones regionales o mundiales a tales problemas”.*²⁸

El desarrollo de las medidas de protección ambiental no se ha estancado en Costa Rica en la simple normativa de policía, sino que ya se ha reconocido la necesidad de incorporar a los instrumentos económicos en la lucha por la protección de tan preciado bien:

“Es primordial recordar que durante muchos siglos el hombre creyó que debía dominar las fuerzas de la naturaleza y ponerlas a su servicio, ya que se consideraba, en alguna medida, que los recursos naturales eran inagotables y que la industrialización era per se un objetivo deseable, sin que se evaluara cuál sería el impacto de la actividad económica sobre el ambiente.

*De hecho, la división entre recursos naturales renovables y no renovables es moderna, pues aún la ciencia económica, que se preocupa de la administración del entorno para lograr la satisfacción al máximo de las necesidades humanas con recursos limitados, **no incorporó el desgaste y deterioro del medio como herramienta del análisis económico, sino hasta en fecha muy reciente.**”*²⁹

Las anteriores manifestaciones se refieren evidentemente a la incorporación del principio económico ambiental “quien contamina paga”, es decir, a la internalización de las externalidades negativas producto de la contaminación ambiental en los precios de los productos y servicios.

No es de extrañar entonces que el desarrollo descrito haya llevado al legislador a que en 1995 adicionara un artículo a la Ley Orgánica del Ministerio de Salud por medio de la Ley No. 7554 Ley Orgánica del Ambiente del 4 de octubre de 1995, que estableció el pago de servicios para quienes requieran permisos o autorizaciones.

4.2. Alcances del artículo 48 bis de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud

El artículo 48 bis de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud establece:

“Artículo 48 bis.- (*)

Las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, que requieran permisos o autorizaciones del Ministerio de Salud relativos al control de los factores físicos, químicos, biológicos y sociales que afecten el ambiente humano, **contribuirán económicamente con el pago del servicio**, conforme a las normas que dicte ese Ministerio y con las limitaciones establecidas en la Ley de la Administración Financiera de la República.”

²⁸ Sala Constitucional Sentencia 3705-93

²⁹ Sala Constitucional Sentencia 3705-93

Como puede apreciarse, el citado artículo establece que deberá pagarse un estipendio por el servicio prestado individualmente cuando se requiera un permiso o una autorización, pero no habla ni de tasa, ni de precio público. Es decir, este artículo no hace señalamiento expreso en cuanto a si los servicios se financian con uno u otro instrumento.

Si admitimos que conforme el citado artículo pueden cobrarse los servicios indistintamente a través del precio público o la tasa, se tendría que aceptar que existió un exceso del legislador al equiparar las dos instituciones, las cuales gozan de características distintas. Esta interpretación no sería acorde con nuestro derecho constitucional tributaria y por lo tanto, es el interprete quien tiene la función de realizar la exégesis del artículo citado que más se aproxime a nuestras exigencias constitucionales.

De manera general y amplia se han distinguido estas figuras con base en dos criterios: por un lado el carácter obligatorio o voluntario para acceder al servicio o a la realización de la actividad de que se trata, y por el otro, definir si el servicio o la actividad, son susceptibles de ser prestados por el sector privado. Conforme sea el caso se cobraría un precio público, o caso contrario se originaría el pago de una tasa.

La Sala Constitucional ha reconocido adicionalmente la figura del canon, como un instrumento económico que *“no es un tributo y como tal, se sale de la previsión y garantía que tradicionalmente se otorga en relación con aquéllos, reservándose la competencia exclusiva, de imponerlos, a la Asamblea Legislativa como órgano representativo de la soberanía popular.*

*El canon, como la contraprestación a cargo del particular, por el uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, ciertamente escapa al concepto de tributo, que es una imposición por parte del Estado, sin promesa o garantía de que el particular reciba en forma clara y directa un beneficio por ello. La rígida previsión de que solamente la Asamblea Legislativa puede establecer impuestos (tributos en general), escapa a la situación del canon, que más bien atañe a una relación jurídica que se crea entre el particular y la administración, que, por lo demás, puede cesar en cualquier momento, si motivadamente se encontrare que debe procederse así para cubrir el interés público, diferente del particular en sí mismo.”*³⁰.

Precisamente este voto ha sido la base sobre la cual el MINAE ha justificado la creación de un canon ambiental por el uso directo o indirecto de los cuerpos de agua para verter sustancias contaminantes.

La resolución de la Sala Constitucional no se refería sin embargo a un “canon” como lo pretende ver el MINAE, pues en el caso que conoció el Tribunal se ventilaba el pago de una contraprestación por el otorgamiento de un permiso exclusivo para usar los llanos³¹, lo cual

³⁰ Sala Constitucional Sentencia 6869-96

³¹ En el caso ventilado por la Sala Constitucional se conoció el caso de un canon que se cobra por la utilización de los Llanos Nacionales del Refugio Nacional de Fauna Silvestre de Caño Negro.

según el criterio de la Sala Constitucional es un canon por permiso de uso permitido por nuestra legislación y diferente del tributo³². A pesar de que el canon por vertido de aguas impone también el otorgamiento de un permiso de vertidos, se diferencia del caso conocido por la Sala Constitucional en el hecho de que su objeto es la utilización de recursos naturales de uso común, como lo es recurso hídrico.

Por lo demás, la resolución de la Sala Constitucional es antigua y además limitada en cuanto a la diferencia técnica que quiere sustentar entre tributo (más bien impuesto) y canon.

Lo cierto es que la evolución doctrinal en otros países ha dejado claro que un cargo por pago de servicios ambientales de este tipo corresponde a una figura tributaria. Así, el mismo canon por permiso de uso es visto hoy día como una típica tasa por otorgamiento de licencia. Con miras en lo anterior debemos observar el artículo 48 bis de La Ley Orgánica del Ministerio de Salud con recelo e interpretar la vaguedad con que fue redactado conforme el análisis del servicio que se pretende prestar.

En este sentido, lo primero que sobresale del artículo 48 bis es que establece que lo que se pagará tiene su origen en un servicio prestado por el Ministerio para el otorgamiento de permisos o autorizaciones. Esto no es otra caso que la típica tasa por concepto de servicios administrativos³³.

Este tipo de tasa se paga porque el sujeto pasivo ha recibido un servicio administrativo individualizado; lo que se paga es el trabajo de la Administración en la realización del servicio prestado.

Como puede apreciarse, la contraprestación es simplemente el otorgamiento del permiso, pero no se está pagando por la explotación de un servicio, que es el caso que la Sala Constitucional ha identificado en alguna medida con la figura del canon.

Por otra parte, resulta necesario subrayar el hecho de que la jurisprudencia utilizada para justificar la utilización del canon es antigua y además contiene una posición muy superada por la doctrina y jurisprudencia extranjera, que ha reconocido el carácter tributario de las figuras que procuran internalizar externalidades negativas producto de la contaminación de los recursos naturales³⁴

³² Sala Constitucional Sentencia 2306-91

³³ Esta tasa es conocida en la legislación y doctrina alemana como "Verwaltungsgebühr", ver *Sacksofsky*, *Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben*. *Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips*, p. 94 s.; *P. Kirchhof*, *HdBStR*, § 88 c. 186; *Tipke/Lang*, *Steuerrecht*, § 3 c. 18; *Mohl/Wegener*, *KStZ* 1996, 87 (89); *Heimlich*, *Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe*, p. 218; *Plum*, *Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Bemessungsmaßstab der Gebühr*, p. 44 s.

³⁴ En Alemania se ha conocido el caso de la Tasa de Utilización de Aguas, la cual ha sido calificada por el Tribunal Constitucional como un tributo que busca restituir ventajas obtenidas por el sujeto pasivo al utilizar un bien ambiental: *BVerfGE* 93, 319 (346 s.); *Murswiek*, *NVwZ* 1996, 417 (417); *Heimlich*, *DÖV* 1997, 996 (997); *Kluth*, *NuR* 1997, 105 (109).

Corolario de lo anterior, el artículo 48 bis de La Ley Orgánica del Ministerio de Salud establece simplemente una referencia legal para que el Ministerio de Salud cobre tasas por los servicios que presta, sin embargo, conforme el principio de legalidad, las mismas deben ser creadas por medio de ley.

Queda claro entonces, que en virtud de que estas tasas no se pagan por los servicios del SVCA, entonces no deben ser utilizados sus recursos para financiarlo. Es decir, hasta ahora podemos concluir que la forma de conseguir recursos para cubrir los costos del SVCA es el impuesto.

5. Organización Administrativa del SVCA

5.1. Introducción

Conforme el artículo 13 LOMS, los recursos financieros con los que cuente el SVCA deberán ser administrados por el Ministerio de Salud.

Dichos recursos, según se ha propuesto, serán entregados entonces al Fideicomiso, quien los asignara a las obras y funciones establecidas en el contrato.

En vista de que el SVCA es un proyecto nuevo cuyos fines y objetivos no están plasmados de manera clara en la citada ley, sería recomendable incorporar normas al ROMS que al menos contengan las siguientes regulaciones:

- 1) Organización
- 2) Objetivos
- 3) Funciones y Encargados de Realizarlas

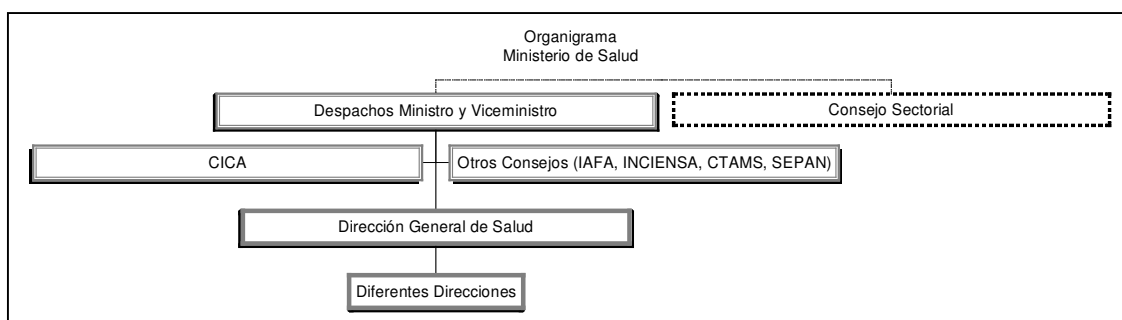
5.2. Organización

El Ministerio de Salud cuenta con consejos de coordinación que conforme el artículo 5 ROMS son mecanismos de integración, que permiten coordinar el trabajo a lo largo de procesos complejos o con entidades externas. Así, los consejos de coordinación del Ministerio de Salud son aquellas instancias que integran las funciones de las distintas dependencias dentro y fuera del ministerio.

El SVCA como programa individual del Ministerio de Salud, debería de contar con un consejo especial creado al efecto que se encargue de coordinar el diseño, elaboración, implementación y control de los procesos para la operación del Sistema, de acuerdo con los lineamientos y resoluciones que al respecto pueda crear el Ministro de Salud o el Consejo Nacional de Salud (art. 11 LOMS).

Es opinión del consultor, que resulta pertinente crear un consejo llamado *Consejo Interinstitucional para el control de la Calidad del Aire (CICA)*. Este consejo velaría por diseñar políticas medioambientales a nivel ministerial tendientes a mejorar la calidad del aire, así como para coordinar las distintas dependencias de los ministerios que deben actuar.

Dentro del organigrama del Ministerio de Salud se incorporaría de la siguiente manera:



Por medio de decreto ejecutivo se debe reformar el artículo 5 del ROMS para que en el futuro se incorpore un apartado que diga:

Artículo 5.-

Mecanismos de integración:...

...

Consejo Interinstitucional para el control de la Calidad del Aire: es un organismo consultor, asesor y ejecutor al que le corresponde orientar al Ministerio de Salud en la formulación de políticas interinstitucionales para la protección del aire, además tiene el encargo de coordinar el diseño, elaboración, implementación y control del Sistema Nacional de la Calidad del Aire por medio de un Plan Operativo que deberá ajustarse a las políticas que al efecto dicte el Ministro o el Consejo Nacional de Salud.

El Plan Operativo del Sistema Nacional de la Calidad del Aire será anual y deberá basarse en las mediciones y resultados más recientes con que cuente el Ministerio de Salud. El citado plan deberá aprobarse a más tardar el 30 de enero de cada año.

El Consejo Interinstitucional para el control de la Calidad del Aire estará integrado por los Ministros del Ministerio de Salud, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y del Ministerio de Energía y Minas. Estas funciones podrán ser delegadas a los Viceministros respectivos.

..."

El Consejo Interinstitucional para el control de la Calidad del Aire (CICA) es a fin de cuentas un órgano político de toma de decisiones, pero en la práctica las propuestas técnicas deben ser planteadas por un grupo de expertos, por esta razón lo ideal es que previamente se prepare un informe que sirva al CICA para la toma de sus decisiones, este informe servirá entonces de base para preparar el Plan Operativo.

Este informe debería ser preparado por un cuerpo técnico creado al efecto, formado por especialistas del Ministerio de Salud, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y del Ministerio de Energía y Minas. Las personas deberían ser designadas por los miembros del Consejo Interinstitucional para el control de la Calidad del Aire (CICA) y el

órgano debería estar bajo la coordinación del departamento especializado en el medio ambiente del Ministerio de Salud.

El cuerpo técnico es entonces un mecanismo de integración colaborador del *Consejo Interinstitucional para el control de la Calidad del Aire (CICA)*.

Para su creación se propone la siguiente reforma al artículo 5 del ROMS para que en el futuro se incorpore un apartado que diga:

“Artículo 5.-

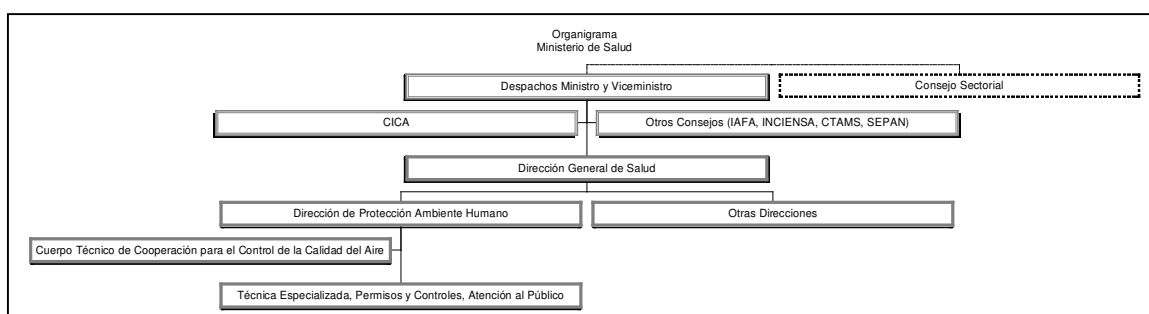
Mecanismos de integración:...

...Cuerpo Técnico de Cooperación para el Control de la Calidad del Aire: es un organismo técnico de apoyo al Consejo Interinstitucional para el control de la Calidad del Aire, cuya función principal es elaborar informes, resúmenes y sugerencia que le sirvan de apoyo al anteriormente citado consejo en la elaboración del Plan Operativo del Sistema Nacional de la Calidad del Aire.

El Cuerpo Técnico de Cooperación para el Control de la Calidad del Aire estará integrado por dos funcionarios del Ministerio de Salud, un funcionario del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y un funcionario del Ministerio de Energía y Minas; quienes serán designados por el Ministro de ramo.

El Cuerpo Técnico de Cooperación para el Control de la Calidad del Aire esta subordinado a la Dirección de Protección Ambiente Humano, quien será la encargada de convocarlo y de coordinar su trabajo.”

En el organigrama del Ministerio de Salud los nuevos grupos de apoyo se estacionarían conforme se ilustra:



5.3. Objetivos

El Reglamento Orgánico actual del Ministerio de Salud establece de manera general el deber del Ministerio de realizar mediciones y evaluaciones del medio ambiente (art. 2 y 15) .

Considera el consultor que debería de adicionarse al ROMS normativa clara que establezca la existencia del SVCA y los objetivos que cumple.

En razón de lo anterior se propone adicionar un artículo al ROMS y correr la numeración de los siguientes. Los artículos por incorporar son:

“Artículo 16 .- Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire

Se establece como objetivo especial del Ministerio de Salud, el control y manejo de un Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire.

El citado sistema es una red de monitoreo que busca el fortalecimiento de la vigilancia en materia de contaminación atmosférica para la toma de decisiones que garantice el cumplimiento de la normativa establecida en calidad del aire y la protección de la salud humana.

Por medio del sistema de vigilancia de la calidad del aire se realizarán controles de emisiones e inmisiones. Los controles de las emisiones consisten en verificaciones de las fuentes de contaminación, su objetivo es detectar incumplimientos de las leyes que establecen los máximos permitidos de emisión de contaminantes. Los controles de inmisiones consisten en verificaciones de la calidad del aire sin referencia directa a la fuente. Su objetivo es la verificación del impacto de las medidas de control de emisiones.

El monitoreo de la calidad del aire y el inventario de emisiones que con él se obtengan, servirá para la toma de decisiones al Ministerio de Salud, además, los resultados se entregarán al Ministerio de Obras Públicas y Transportes ya al Ministerio de Energía y Minas, para que los valoren y los tomen en cuenta en la toma de decisiones sobre la calidad de los combustibles, eficiencia energética, tecnologías a implementar, control de emisiones y políticas de incentivos.

Artículo 17.-

Los resultados que se obtengan por medio del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire deberán ser estudiados por el Consejo Interinstitucional para el control de la Calidad del Aire, quien tendrá la función de promover los cambios administrativos y legales necesarios para hacer velar la calidad del aire y garantizar un medio ambiente sano. ”

Como puede verse, con base en las reformas anteriormente planteadas podrían conseguirse cambios muy beneficiosos, tales como la ecologización del sistema tributario, el reordenamiento del sistema vial, la persecución penal administrativa de sujetos contaminadores, medidas de prevención de la salud en zonas de alta contaminación y mejoramiento de la planeación urbana entre otros.

5.4. Funciones y Encargados de Realizarlas

5.4.1. Funciones de dirección

Como hemos explicado anteriormente, el SVCA debería contar con una comisión técnica interinstitucional que sería creada por decreto ejecutivo. Dicha comisión estará compuesta por Ministerio de Salud,

Gerente Ministerio de Obras Públicas y Transportes Ministerio de Ambiente y Energía.

La comisión técnica interinstitucional debería dictar a más tardar a inicio de año, por ejemplo el 30 de enero, un Plan Operativo que establezca los objetivos generales y específicos del sistema de vigilancia de la calidad del aire.

El Plan Operativo deberá ser ejecutado en gran parte por la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, puesto que es esta dirección la que conforme el artículo 15 ROMS se encarga de la contaminación atmosférica.

En este sentido, la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud tiene la función de ejecutar el Plan Operativo del SVCA en lo que se refiere a los procesos de vigilancia, planificación, coordinación, integración, promoción y desarrollo de la investigación y tecnología y la regulación de los establecimientos y actividades de interés sanitario, relacionados con el impacto del ambiente sobre la salud de las personas en el área de la contaminación atmosférica.

Como parte de las anteriores funciones, la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud deberá conforme las funciones asignadas en el artículo 15 del ROMS:

- Regular las actividades humanas que contamine la atmósfera y generan factores ambientales que afectan directa o indirectamente la salud de las personas.
- Debe garantizar que dichas actividades, cumplen con las normas y reglamentos técnicos, jurídicos y administrativos vigentes, La dirección y conducción se hará por medio de la coordinación, promoción y desarrollo de la investigación, promoción de buenas prácticas ambientales, normatización, registro, vigilancia, evaluación, control y acreditación de las actividades humanas que interfieren con el ambiente, con el fin de guiar los comportamientos de los actores sociales y mejorar los niveles de salud; a través de programas articulados con los niveles regional y local.
- Participar en la formulación e implementación de políticas, directrices, normativas, regulaciones, planes, programas y proyectos en materia del SVCA.
- Elaborar, revisar y actualizar instructivos, manuales, formularios y demás instrumentos del SVCA, así como preparar proyectos de reglamentos del SVCA, necesarios para otorgar los permisos sanitarios a los establecimientos de interés sanitario y para realizar la regulación sobre las actividades humanas que generan factores ambientales que se relacionan con la salud de las personas.

- Divulgar y promocionar los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes al SVCA, así como los reglamentos relacionados con dicho ámbito de acción.
- Supervisar y evaluar el proceso de recepción y revisión de las solicitudes de permiso sanitario y acreditación relativos al SVCA.
- Coordinar intra e interinstitucionalmente la ejecución de actividades por parte de otras instancias, requeridas para las acciones de promoción, prevención, mitigación y recuperación en la salud ambiental de la atmósfera conforme el Plan Operativo del SVCA.
- Desempeñar su rol de autoridad sanitaria mediante la generación de intervenciones para velar por el cumplimiento de la Ley General de Salud en materia del SVCA.
- Divulgar y sensibilizar a los actores sociales acerca de las acciones de promoción, prevención, mitigación y recuperación en la salud ambiental de la atmósfera, conforme el Plan Operativo del SVCA.
- Realizar la acreditación de entidades certificadoras de terceros, en el área de competencia de la Dirección, como apoyo a la Comisión de Acreditación en Salud.
- Coordinar con la Dirección de Servicios de Salud, la Dirección de Vigilancia de la Salud y la Dirección de Registros y Controles para asegurar la consistencia e integralidad de los procesos de regulación del Ministerio de Salud en materia del SVCA.
- Dar soporte técnico en los procesos de análisis de la situación de salud y planificación estratégica en salud a nivel nacional, brindando la información sobre la evaluación y el control de las actividades relativas a salud en materia del SVCA según el área de competencia de la Dirección de Salud Ambiental.
- Participar y promover investigaciones y desarrollo tecnológico en materia de salud ambiental en materia del SVCA.

- Dar soporte técnico especializado y apoyo en la solución de las emergencias tecnológicas en el área de competencia de la Dirección, como parte de Sistema Interinstitucional de Atención de Emergencias en todo lo relativo al SVCA.
- Proveer las normas y reglamentos a las Direcciones Regionales y Áreas de Salud para que realicen los procesos relacionados con la salud ambiental, según la clasificación de riesgo y la disponibilidad de personal idóneo, todo esto en lo que al SVCA se refiere.
- Apoyar y asesorar a los niveles regionales y locales en la ejecución de los procesos relacionados con la salud ambiental en todo lo relativo al SVCA, y realizar las auditorías técnicas correspondientes.
- Realizar la planificación anual de las actividades en materia de salud ambiental con relación al SVCA, articulando el nivel central, el nivel regional, el nivel local y demás actores sociales, incluyendo la determinación de recursos necesarios para su operación.
- Evaluar, actualizar y mejorar continuamente la intervención en la salud ambiental con respecto al SVCA, con base en indicadores de desempeño establecidos.
- Realizar la clasificación de registro según el nivel de riesgo establecido, para los productos, materiales, equipos y establecimientos relacionados con la salud ambiental en lo que se refiere al SVCA, para que sea utilizado por las instancias responsables de atender este tipo de solicitudes.
- Monitorear y evaluar información utilizando diversos mecanismos y efectuar acciones de seguimiento sobre el desarrollo y ejecución de planes y proyectos que corresponden al nivel de gestión central para efectos de retroalimentación y toma de decisiones en todo lo relativo al SVCA. En este caso, el monitoreo directo de las inmisiones y emisiones se realizará por laboratorios contratados directamente por el Ministerio de Salud, esto lo explicaremos más adelante.
- Supervisar, mediante controles apropiados, la actualización, depuración y normalización de las bases de datos, a fin de garantizar la información en materia del SVCA.

- Promover reuniones, hacer convocatorias de funcionarios y actores sociales para atender y resolver asuntos en comisiones o grupos ad hoc, ejercer liderazgo técnico y diversas acciones para realizar enlaces, coordinaciones, articulaciones, negociaciones, y concertaciones en materia de SVCA.
- Apoyar a la Dirección de Asuntos Jurídicos y a las Direcciones Regionales cuando así lo requieran, en la resolución de recursos de apelación incidentes de suspensión de actos administrativos, recursos de reposición, de revisión y nulidad absoluta, reclamos administrativos y recursos de amparo, en materia del SVCA.
- Asistir a reuniones con superiores jerárquicos, compañeros de equipo u otros funcionarios para coordinar actividades, mejorar métodos, analizar y resolver problemas que se presenten en el desarrollo de procesos, efectuar acciones de evaluación de información interna de análisis para el mejoramiento continuo de políticas, planes, programas y procesos, todo en relación con el SVCA.
- Capacitar al personal de los niveles regionales y locales encargados de la protección del SVCA.
- Coordinar e integrar las comisiones articuladoras en materia de SVCA.
- Empezar, con motivo de los cometidos encomendados, acciones frecuentes que implican articulación, persuasión, negociación, y concertación en materia del SVCA.
- Realizar los demás actos y funciones que las autoridades institucionales le encomienden en relación con el SVCA.

Todas las anteriores funciones y potestades citadas ya las tiene la citada dirección, de tal suerte que solo las hemos referido al SVCA en el sentido de que creado el citado sistema y estableciendo vía reglamento que el encargado es la Dirección de Protección al Ambiente Humano, queda claro que las funciones que tiene se deberán Interpretar entonces también referidas al SVCA.

5.4.2. Fiscalización de Recursos

Como hemos arriba afirmado, los recursos para financiar el SVCA serán asignados al Ministerio de Salud quien los administrará por medio del fideicomiso 872 o en su defecto el creado exclusivamente para el SVCA.

Hemos propuesto crear un Fideicomiso exclusivamente para administrar los fondos del SVCA para cumplir con los fines establecidos en el plan operativo. En una etapa inicial, ante la dificultad para crear un nuevo fideicomiso es necesario sin embargo utilizar temporalmente el ya creado número 872.

Conforme el ROMS es claro que los fondos que el Fideicomiso distribuya en parte al DPAH para sus funciones en relación con el SVCA podrán ser auditados la Dirección General de Auditoría, al respecto dice en lo que interesa el artículo 9 del citado reglamento

“Artículo 9.- De la Dirección General de Auditoría

Su objetivo es prestar un servicio de asesoría y control de la gestión administrativa y financiero contable, de otros aspectos de interés institucional y de orientación constructiva, para el logro de la eficiencia y eficacia de la Administración Institucional con el fin de que la misma logre sus metas y objetivos, para lo cual propone en forma oportuna información, análisis, evaluación, comentarios y recomendaciones pertinentes sobre las operaciones que examina en forma posterior.

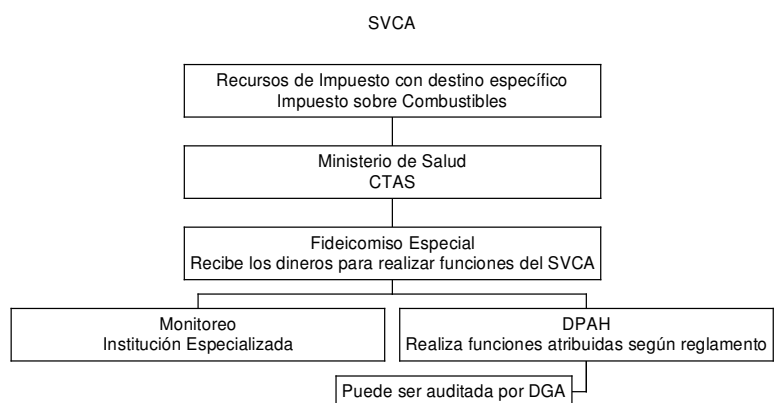
(...)

Funciones Generales

-Efectuar auditorías y estudios especiales de auditoría, de acuerdo con las normas técnicas de auditoría, disposiciones dictadas por la Contraloría General de la República y con las Normas Generales de auditoría generalmente aceptadas en cuanto fueren aplicables, en cualesquiera unidades administrativas u operativas del Ministerio de Salud.

(...)”

El siguiente organigrama refleja el flujo de recursos al SVCA:



5.4.3. Servicios de Monitoreo

Los servicios de monitoreo de la calidad del aire son en principio conforme la LOMS una potestad del Ministerio de Salud, sin embargo, lo más conveniente es que el mismo contrate los servicios de laboratorios especializados, pues esto le presenta entre otras las siguientes ventajas:

- 1) **Especialización:** El MS no tendría que contratar personal capacitado al efecto.
- 2) **Costos:** Los costos de funcionamiento son más baratos para quien esta especializado, por eso es más barato contratar a un laboratorio dedicado a estas funciones.
- 3) **Equipo:** El MS no tendría que compra equipo especial.

En razón de todo lo anterior se propone establecer vía reglamento que el Ministerio de Salud contratará los servicios de monitoreo de la calidad del aire por medio de laboratorios especializados, y que los costos de dichos servicios serán sufragados por el fideicomiso que administre los recursos del SVCA:

Artículo 18.

El Ministerio de Salud contratará conforme lo dispuesto en la Ley General de la Contratación Administrativa los servicios de entidades especializadas para que tomen los muestreos de la calidad del aire, procesen los datos y entreguen los resultados a la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud.

Esta Dirección tendrá la función de administrar los resultados, informes y resúmenes que le entregue la entidad contratada. Será obligación de la citada dirección divulgar los datos a las instituciones publicas y medios de comunicación, cuando sea requerida al efecto.

La Dirección deberá estudiar los resultados y con base en ello hacer un reporte anual para la comisión técnica interinstitucional que contenga al menos:

- a) Análisis comparativo de la evolución de la contaminación del aire
- b) Propuestas para mejorar la calidad del aire
- c) Áreas a las que se les debe dar mayor importancia

Artículo 19.

La Dirección de Protección al Ambiente Humano deberá coordinar con el Ministerio de Educación la preparación un folleto educativo que explique a los estudiantes de primaria de sexto año los peligros de la contaminación del aire y las formas para reducirla.

6. Resultados

6.1. Resumen Ejecutivo

1. La contaminación atmosférica representa un peligro para la salud humana que debe ser combatido por el Gobierno de Costa Rica. El Ministerio de Salud, como órgano rector de la materia es el encargado de llevar controles y proponer soluciones a este problema.
2. La contaminación atmosférica representa un ataque a uno de los recursos naturales más preciados: el aire. La protección de los recursos naturales es una obligación constitucional del Estado derivada del deber que tiene de garantizar un ambiente sano.
3. Para proteger el medio ambiente, debe entonces el Ministerio de Salud tener programas de trabajo que le permitan controlar y monitorear los niveles de contaminación.
4. El SVCA es un sistema que le permitirá al Ministerio de Salud controlar y monitorear los niveles de contaminación del aire. Los resultados los utilizará para desarrollar políticas de prevención y control que aseguren la salud de la población costarricense, además, los resultados le servirán a otras instituciones (como el MINAE y el MOPT) para tomar decisiones en lo que respecta al ámbito de sus competencias.
5. Para financiar el sistema, se puede acudir al sistema tributario. En este caso, debe utilizarse un tributo que por su naturaleza permita financiar gastos originados en bienes comunes a todos.
6. No es posible financiar el SVCA con tributos que solo busquen retribuir una contraprestación, como lo son las tasas y las contribuciones especiales.
7. El SVCA tiene que ser financiado, por su naturaleza, por el impuesto. Este tributo es el mecanismo ideal para financiar bienes de interés general, como por ejemplo, la protección medio ambiente.
8. Las propuesta del MOPT/GTZ se basaban en un aumento de los impuestos, sin embargo, más que el citado aumento, lo que se necesita es de la creación de un destino específico.
9. El SVCA busca proteger el derecho a un ambiente sano, conforme lo ordena el artículo 50 de nuestra constitución política. El derecho a un ambiente sano es un bien de interés común, del que todos comparten la misma responsabilidad. En razón de lo anterior, se propone financiar el SVCA por medio de una reforma al impuesto sobre combustibles que se limite a crear legalmente una partida económica para éste.
10. Los destinos específicos son partidas presupuestarias establecidas de manera fija en la ley de impuesto. Por medio del destino específico se afecta una parte de la recaudación del impuesto satisfacer gastos o financiar una actividad especial.

11. Se considera que por el objeto gravado, el impuesto sobre los combustibles es el impuesto ideal para satisfacer las necesidades presupuestarias del SVCA.
12. Este impuesto tiene diversos destinos específicos, la propuesta del consultor se limita a crear uno adicional para el SVCA sin necesidad de hacer un aumento del impuesto. Esto le da más viabilidad política a la reforma.
13. La manera de crear este destino específico es reformar el artículo del impuesto sobre los combustibles que establece el reparto del dinero que con él se obtenga.
14. Se considera contradictorio utilizar el impuesto sobre la propiedad de vehículos para financiar el SVCA, pues este impuesto está basado en parámetros objetivos para determinar la base imponible que motivan indirectamente el uso de vehículos viejos. Y en consecuencia, el uso de tecnologías viejas.
- 15.
16. El artículo 48 LOMS regula y fomenta la creación de tasas para que el Ministerio de Salud cobre por los servicios administrativos que presta. El consultor considera ilegal la aplicación de este artículo para crear otro tipo de cargas por medio de decreto.
17. En vista de que el SVCA es un proyecto nuevo cuyos fines y objetivos no están plasmados de manera clara en la citada ley, sería recomendable incorporar normas al ROMS que al menos contengan las siguientes regulaciones:
 - a. Organización
 - b. Objetivos
 - c. Funciones y Encargados de Realizarlas
18. El SVCA como programa individual del Ministerio de Salud, debería de contar con un consejo especial creado al efecto que se encargue de coordinar el diseño, elaboración, implementación y control de los procesos para la operación del Sistema, de acuerdo con los lineamientos y resoluciones que al respecto pueda crear el Ministro de Salud o el Consejo Nacional de Salud (art. 11 LOMS). Adicionalmente debería de crearse un consejo técnico que le sirva de apoyo al anterior en la preparación de informes y dictámenes, para que el primero pueda entrar a resolver y establecer el plan operativo del SVCA.
19. Se considera oportuno adicionar al ROMS normativa clara que establezca la existencia del SVCA y los objetivos que cumple.
20. La Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud tiene la función de ejecutar el Plan Operativo del SVCA en lo que se refiere a los procesos de vigilancia, planificación, coordinación, integración, promoción y desarrollo de la investigación y tecnología y la regulación de los establecimientos y actividades de interés sanitario, relacionados con el impacto del ambiente sobre la salud de las personas en el área de la contaminación atmosférica.

21. Los fondos que el Fideicomiso administre y entregue al DPAH podrán ser auditados por la Dirección General de Auditoría del Ministerio de Salud.
22. Los servicios de monitoreo de la calidad del aire son una potestad del Ministerio de Salud, sin embargo, se propone que dar este servicio en licitación para que sean laboratorios especializados los encargados de realizarlo.

6.2. Propuestas

PRIMERA:

Reformar el artículo 5 de la Ley 8114 para que en futuro se lea como sigue:

“Artículo 5. Destino de los recursos

Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre combustible, se destinará un treinta por ciento (30%), a favor del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), un tres coma cinco por ciento (3,5%), exclusivamente para el pago de servicios ambientales, a favor del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y un XXX por ciento (XX%) para sufragar los costos del Sistema Nacional de Calidad del Aire. El destino de este (*suma de todo el porcentaje*) por ciento (XX%) tiene carácter específico y su giro es de carácter obligatorio para el Ministerio de Hacienda.

El porcentaje destinado para el Sistema Nacional de Calidad del Aire será girado por la Tesorería Nacional directamente al Fideicomiso especial del Ministerio de Salud que tenga por objeto administrar los fondos del citado sistema.

Del treinta por ciento (30%) destinado al Consejo Nacional de Vialidad, se asignará hasta el tres por ciento (3%) para garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense. Este treinta por ciento (30%) se distribuirá de la siguiente manera:

a) El setenta y cinco por ciento (75%) se destinarán exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se emplearán para construir obras viales nuevas de la red vial nacional.

La suma correspondiente al tres por ciento (3%) será girada por la Tesorería Nacional al CONAVI para que la entregue a la Universidad de Costa Rica, que la administrará bajo la modalidad presupuestaria de fondos restringidos vigente en esa entidad universitaria, mediante su

Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, el cual velará por que estos recursos se apliquen para garantizar la calidad de la red vial nacional, de conformidad con el artículo 6 de la presente Ley. En virtud del destino específico que obligatoriamente se establece en esta Ley para los recursos destinados al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, se establece que tales fondos de ninguna manera afectarán a la Universidad de Costa Rica en lo que concierne a la distribución de las rentas que integran el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior, según las normas consagradas en el artículo 85 de la Constitución Política.

b) El veinticinco por ciento (25%) restante se destinará exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se usarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal, que se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

La suma correspondiente será girada a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros: el sesenta por ciento (60%) según la extensión de la red vial de cada cantón y un cuarenta por ciento (40%), según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.

La ejecución de estos recursos se realizará de preferencia bajo la modalidad participativa de ejecución de obras. Conforme lo establece el Reglamento de esta Ley, el destino de los recursos lo propondrá, a cada Concejo Municipal, una junta vial cantonal nombrada por el mismo Concejo, la cual estará integrada por representantes del gobierno local, del MOPT y de la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta.

El Ministerio de Hacienda incorporará cada año en el proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, una transferencia inicial de mil millones de colones (₡1.000.000.000,00), a favor de la Cruz Roja Costarricense, que será actualizada anualmente con base en el Índice de Precios al Consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). La Cruz Roja Costarricense asignará estos recursos de la siguiente manera:

i) El ochenta y cinco por ciento (85%) a los comités auxiliares.

ii) Un cinco por ciento (5%) a la Dirección Nacional de Socorros y Operaciones.

iii) Un diez por ciento (10%) a la Administración General.

El monto asignado a los comités auxiliares se distribuirá de acuerdo con los índices de población, el área geográfica y la cobertura de cada comité. Se respetarán los siguientes porcentajes:

1.- El noventa por ciento (90%), a gastos de operación y a reparación, compra y mantenimiento de vehículos y equipo.

2.- Un diez por ciento (10%), a gastos administrativos.

SEGUNDA:

Creación de un Fideicomiso especial para el SVCA.

El CTAMS deberá acordar con una entidad bancaria la creación de un Fideicomiso que administre y distribuya los fondos del SVCA.

Para facilitar la creación del Fideicomiso se propone utilizar como contrato base el texto del actual Fideicomiso 872 con las debidas adaptaciones para servir única y exclusivamente al SVCA.

TERCERA:

Reformas al Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud

Se propone reformar el artículo 5 para que diga:

Artículo 5.-

Mecanismos de integración: los mecanismos de integración son elementos que permiten coordinar el trabajo a lo largo de procesos complejos o con entidades externas. Para el Ministerio de Salud se incluyen los Consejos de coordinación, que son instancias mediante las cuales las distintas direcciones y unidades del Ministerio de Salud integran sus funciones a lo interno de éstas y con entes externos. Algunos de ellos son:

Consejo Sectorial Nacional de Salud: es un organismo consultor y asesor al que le corresponde colaborar con el Ministro de Salud en la formulación de la política del sector salud. Está integrado de la siguiente forma: El Ministro de Salud, o en su defecto, el Viceministro, quien lo presidirá; el Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos

y Alcantarillados, el Director General de Salud, el Gerente de División Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Director de Desarrollo de la Salud, un representante del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), un representante de la Universidad de Costa Rica, del área de Ciencias de la Salud y un representante de los Colegios Profesionales de las Ciencias de la Salud.

Consejo Técnico Interinstitucional: le corresponde coordinar el diseño, elaboración, implementación y control de los procesos para la operación del Sistema Nacional de Salud en el área técnica, de acuerdo con las resoluciones y lineamientos del Ministro de Salud y el Consejo Nacional de Salud.

El Consejo estará integrado de la siguiente manera: el Viceministro de Salud, quien lo preside, el Director General de Salud, el Gerente Médico de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Director Regional de cada Región de Salud tanto del Ministerio de Salud como de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Director de INCIENSA, el Director de IAFA y otros funcionarios que se designen según necesidades.

Consejo de Gestión Institucional: es dirigido por el Ministro y Viceministro de Salud, y participan las siguientes direcciones: La Dirección General de Salud, Dirección de Desarrollo de la Salud, Dirección de Vigilancia de la Salud, Dirección de Protección al Ambiente Humano, Dirección de Registros y Controles, Dirección de Servicios de Salud, Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil, Dirección Administrativa, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección de Informática, Direcciones Regionales, Dirección del Instituto Costarricense de Investigación y Educación en Nutrición y Salud (INCIENSA), Dirección del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA).

Sirve como medio de coordinación al más alto nivel dentro de la Institución entre:

- las direcciones técnicas,
- las técnicas y las administrativas,
- las técnicas y los programas operativos
- los niveles central y regional.

Constituye un mecanismo formal para comunicar asuntos clave, establecer prioridades institucionales, definir, dar seguimiento y evaluar el accionar de la Institución y en general la integración de esfuerzos para el logro de su misión y objetivos.

Consejo Interinstitucional para el control de la Calidad del Aire: es un organismo consultor, asesor y ejecutor al que le corresponde orientar al Ministerio de Salud en la formulación de políticas interinstitucionales para la protección del aire, además tiene el encargo de coordinar el diseño, elaboración, implementación y control del Sistema Nacional de la Calidad del Aire por medio de un Plan Operativo que deberá ajustarse a las políticas que al efecto dicte el Ministro o el Consejo Nacional de Salud.

El Plan Operativo del Sistema Nacional de la Calidad del Aire será anual y deberá basarse en las mediciones y resultados más recientes con que cuente el Ministerio de Salud. El citado plan deberá aprobarse a más tardar el 30 de enero de cada año.

El Consejo Interinstitucional para el control de la Calidad del Aire estará integrado por los Ministros del Ministerio de Salud, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y del Ministerio de Energía y Minas. Estas funciones podrán ser delegadas a los Viceministros respectivos.

Cuerpo Técnico de Cooperación para el Control de la Calidad del Aires: es un organismo técnico de apoyo al Consejo Interinstitucional para el control de la Calidad del Aire, cuya función principal es elaborar informes, resúmenes y sugerencia que le sirvan de apoyo al anteriormente citado consejo en la elaboración del Plan Operativo del Sistema Nacional de la Calidad del Aire.

El Cuerpo Técnico de Cooperación para el Control de la Calidad del Aire estará integrado por dos funcionarios del Ministerio de Salud, un funcionario del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y un funcionario del Ministerio de Energía y Minas; quienes serán designados por el Ministro de ramo.

El Cuerpo Técnico de Cooperación para el Control de la Calidad del Aires esta subordinado a la Dirección de Protección Ambiente Humano, quien será la encargada de convocarlo y de coordinar su trabajo.

Consejo Técnico Regional Interinstitucional: lo constituyen los Directores Regionales del Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social de cada región, quienes lo dirigen en forma alterna, y participan los jefes de las unidades regionales del Ministerio de Salud y los Supervisores regionales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Constituye el medio de más alto nivel para la coordinación interinstitucional en cada región.

Consejo Regional: es dirigido por el Director Regional y participan los jefes de las unidades internas de la Dirección Regional y los Directores de Área de la región.

Constituye el medio de más alto nivel para la coordinación dentro de cada región, tanto para la ejecución de los procesos de las funciones rectoras como de los programas operativos asignados al Ministerio de Salud.

Sirve como un mecanismo formal para la comunicación de asuntos clave, el establecimiento de prioridades, la definición, seguimiento y evaluación del accionar de la región y de las áreas y en general para la integración de esfuerzos para el logro de la misión y objetivos estratégicos del Ministerio de Salud.

Comisión de Protección Radiológica. Su objetivo general es asesorar al Ministro en la elaboración de políticas, estrategias y planes de acción para proteger a la población y al ambiente de los riesgos radiológicos que puedan derivarse del empleo de las radiaciones con fines pacíficos. Es dirigido por un representante del Proceso de Radiaciones Ionizantes de la Dirección de Protección al Ambiente Humano y participan: un representante de la dirección de Desarrollo de la salud, un representante de la Dirección de Vigilancia de la Salud y un representante de la Caja Costarricense de Seguro Social."

Se propone correr la numeración del ROMS e incorporar los siguientes artículos:

"Artículo 16 .- Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire

Se establece como objetivo especial del Ministerio de Salud, el control y manejo de un Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire.

El citado sistema es una red de monitoreo que busca el fortalecimiento de la vigilancia en materia de contaminación atmosférica para la toma de decisiones que garantice el cumplimiento de la normativa establecida en calidad del aire y la protección de la salud humana.

Por medio del sistema de vigilancia de la calidad del aire se realizarán controles de emisiones e inmisiones. Los controles de las emisiones consisten en verificaciones de las fuentes de contaminación, su objetivo es detectar incumplimientos de las leyes que establecen los máximos permitidos de emisión de contaminantes. Los controles de inmisiones consisten en verificaciones de la calidad del aire sin referencia directa a la fuente. Su objetivo es la Verificación del impacto de las medidas de control de emisiones.

El monitoreo de la calidad del aire y el inventario de emisiones que con él se obtengan, servirá para la toma de decisiones al Ministerio de Salud, además, los resultados se entregarán al Ministerio de Obras Públicas y Transportes ya al Ministerio de Energía y Minas, para que los valoren y los tomen en cuenta a la cuando se tomen decisiones sobre la calidad de los combustibles, eficiencia energética, tecnologías a implementar, control de emisiones y políticas de incentivos.

Artículo 17.-

Los resultados que se obtengan por medio del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire deberán ser estudiados por el Consejo Interinstitucional para el control de la Calidad del Aire, quien tendrá la función de promover los cambios administrativos y legales necesarios para hacer velar la calidad del aire y garantizar un medio ambiente sano.

Artículo 18.

El Ministerio de Salud contratará conforme lo dispuesto en la Ley General de la Contratación Administrativa los servicios de entidades especializadas para que tomen los muestreos de la calidad del aire, procesen los datos y entreguen los resultados a la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud.

Esta Dirección tendrá la función de administrar los resultados, informes y resúmenes que le entregue la entidad contratada. Será obligación de la citada dirección divulgar los datos a las instituciones públicas y medios de comunicación, cuando sea requerida al efecto.

La Dirección deberá estudiar los resultados y con base en ello hacer un reporte anual para la comisión técnica interinstitucional que contenga al menos:

- d) Análisis comparativo de la evolución de la contaminación del aire
- e) Propuestas para mejorar la calidad del aire
- f) Áreas a las que se les debe dar mayor importancia

Artículo 19.

La Dirección de Protección al Ambiente Humano deberá coordinar con el Ministerio de Educación la preparación un folleto educativo que explique a los estudiantes de primera de sexto año los peligros de la contaminación del aire y las formas para reducirla. ”