

PROYECTO DE LEY

LEY MARCO PARA LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE ATMOSFÉRICO.

Exposición de Motivos

Considerando que constituye obligación especial del Estado velar por la protección integral de la salud de las personas y del ambiente, se plantea como de especial relevancia, la protección del medio ambiente atmosférico contra las fuentes de su contaminación.

Costa Rica está siendo víctima silenciosa de la contaminación del aire. Los costarricenses sufren de enfermedades producidas por ella. Recientes estudios llevados a cabo en el país arrojan datos alarmantes en cuanto al número de afectados. Para citar un ejemplo, se estima que tan solo en el Gran Área Metropolitana, ocurren 473 muertes anuales¹ por millón de habitantes producto de las partículas contaminantes. Además, enfermedades respiratorias agudas como el asma y la bronquitis, que afectan principalmente a nuestros niños y niñas, aumentan en relación directa con los niveles de contaminación del aire.

Los costarricenses estamos sufriendo los efectos de la contaminación atmosférica. Esta tiene costos socio-económicos

¹ Estudio sobre costos en salud por la contaminación del aire. Dra. Allen.2005

asociados, que en estos momentos son soportados de manera desproporcionada por todos nosotros.

Se estima que actualmente Costa Rica pierde, tan sólo en el Gran Área Metropolitana, al menos 280 millones de dólares anuales² para atender las afecciones en salud producto de la contaminación del aire, monto que tiende al aumento en vista del crecimiento de la actividad industrial y de la flota vehicular. De no hacerse nada, es de esperar que en el futuro, este escenario se repita en otras ciudades del país en proceso de crecimiento.

A pesar de que Costa Rica ha sido un líder mundial en la promoción de políticas de protección de la atmósfera mediante el apoyo de tratados internacionales (Río y Kioto); en el ámbito nacional no se han tomado las medidas necesarias para determinar los niveles de contaminación atmosférica que estamos produciendo, ni tampoco se han cuantificado sistemáticamente los efectos de la contaminación del aire en la salud de la población, la infraestructura y el medio ambiente.

Aún cuando se han implementado medidas para el control de emisiones como la revisión técnica vehicular, el control de emisiones en carretera y de emisiones industriales, la valoración de su efectividad no ha sido posible, debido a la ausencia de un Sistema de Gestión de la Calidad del Aire, que no solo garantice el funcionamiento adecuado de una red de monitoreo, sino que la información generada por esta red permita proponer medidas de

² Ídem

prevención y control para protegernos de los nefastos efectos de la contaminación del aire.

El Sistema de Gestión de Calidad del Aire (SGCA): Para medir el nivel de la contaminación atmosférica y poder definir soluciones precisas y eficientes, es indispensable dotar a Costa Rica de un sistema confiable, sistemático y científico que recabe datos que arrojen cuál es el nivel de contaminantes en las distintas áreas del país y con base en dichas mediciones, crear inventarios de información que permitan al Poder Ejecutivo tomar decisiones acertadas.

El sistema debe estar formado por al menos dos grandes componentes. El primero de ellos consiste en la vigilancia de la calidad del aire, cuyo objetivo es conocer el estado de la contaminación del aire por medio de la obtención de información técnica para apoyar la toma de decisiones acertadas en materia de control, prevención y/o mitigación de la contaminación atmosférica y sus efectos. Este componente requiere de una red de monitoreo entre sus principales elementos, la cual generará información necesaria para dar paso al segundo gran componente que consiste en un Catálogo de Medidas orientadas a prevenir o reducir la contaminación del aire.

El sistema será operado por los ministerios de Salud, Obras Públicas y Transportes y Ambiente y Energía; quienes son las entidades competentes en la gestión de la calidad del aire.

El sistema de gestión de la calidad del aire permitirá contar con herramientas de prevención y protección como la declaratoria de

zona de atmósfera contaminada, instrumento indispensable en aquellos casos en que una región presente niveles de contaminantes que rebasen los límites máximos permitidos. Este sistema se orienta a la línea de reorganización eficiente que ha procurado el Gobierno, de forma tal que también involucre a las Municipalidades en forma efectiva en la prevención de la contaminación atmosférica.

El proyecto, asimismo, propone incentivos tributarios que buscan facilitar a las empresas la importación de maquinaria y equipo ecológicamente más eficiente, además de la facilitación de inversiones que busquen reducir los contaminantes, para facilitar el tránsito de la situación actual a un nivel sostenible de contaminantes por parte de la industria moderna.

Financiamiento del Sistema de Gestión de la Calidad del Aire: El pensamiento económico moderno acepta el hecho de que el uso de los recursos naturales tiene un costo asociado que debe ser internalizado en el precio de los bienes; de lo contrario, el mercado sería ineficiente, pues no se reflejaría el precio verdadero.

Economistas modernos han desarrollado teorías y propuestas para contribuir al debate de la contaminación, buscando con ellas incluir las llamadas externalidades negativas ocasionadas a los bienes públicos ambientales en los precios de los productos. No obstante, lo avanzado del planteamiento económico, en Costa Rica el problema de la contaminación ambiental se ha atacado por medio de restricciones legales, dejándose de lado la utilización de otros instrumentos, como por ejemplo los tributos.

Aunque usualmente la internalización de costos puede llevar a la creación de tributos verdes, cuyo fin es la reducción de la contaminación, también puede pensarse en la creación de figuras tributarias, cuyo fin primario sea el financiamiento de políticas medioambientales que promuevan su protección. Esto se fundamentaría en el deber del Estado por velar y garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y además redistribuir la riqueza adecuadamente, principios derivados de nuestra Constitución Política y plasmados en el artículo número 50.

En este sentido, se propone recaudar los recursos necesarios para el Sistema de Gestión de la Calidad del Aire por medio de la internalización de costos de contaminación aproximados a través de una Aire-tarifa.

La Aire-tarifa es una carga tributaria adicional al impuesto sobre combustibles, de naturaleza ecológica, indirecta y monofásica, cuya finalidad es la recaudación de ingresos para financiar el Sistema de Gestión de la Calidad del Aire. Ella internaliza en el consumo de combustible, las externalidades negativas que produce la contaminación atmosférica. Su naturaleza es tributaria, pero por su finalidad ecológica se fundamenta en el principio “quien contamina paga”.

Beneficios asociados al Sistema de Gestión de la Calidad del Aire: El sistema de gestión de la calidad del aire beneficiará en el mediano y largo plazo con una reducción de las enfermedades asociadas a la contaminación atmosférica, con la consecuente

disminución en los costos que el Estado destina al tratamiento de estos padecimientos y mediante el empleo del ahorro resultante será generado el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud, la creación o apoyo a programas preventivos, así como la posibilidad de inversión en la construcción de infraestructura hospitalaria.

Este sistema permitirá también proponer medidas para hacer más eficiente y a su vez menos contaminante el sector transporte así como la reducción de la contaminación global.

A nivel internacional Costa Rica continuará aportando esfuerzos en la reducción de gases de efecto invernadero, con el consecuente beneficio para la atmósfera global.

El Sistema de Gestión de la Calidad del Aire solo tiene efectos positivos asociados. Su financiamiento se basa en el principio de “quien contamina paga”, por lo que su creación como los recursos para mantenerlo es una manifestación del deber de solidaridad de los costarricenses y del deber de protección al ambiente y la salud, lo cual es responsabilidad individual y colectiva.

Todos los beneficios aparejados al sistema contribuirán al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y de nuestras futuras generaciones.

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA**

**LEY MARCO PARA LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN
DE LA CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN
DEL AMBIENTE ATMOSFÉRICO**

**Capítulo I
Disposiciones Generales**

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto crear el Sistema de Gestión de la Calidad del Aire y Protección del Ambiente Atmosférico, el cual tendrá como objetivo la reducción de la contaminación atmosférica, en vista de que será posible medir y valorar la calidad del aire, así como crear fuentes de información que permitan al Poder Ejecutivo tomar medidas de prevención y saneamiento del medio ambiente.

Artículo 2. Contaminación atmosférica. Conforme esta ley, contaminación atmosférica es la presencia en ella y en concentraciones superiores a los niveles permisibles, de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas, el ambiente o bienes de cualquier naturaleza, lo anterior conforme lo estipulado por el artículo 62 de la Ley Orgánica del Ambiente y el artículo 294 de la Ley General de Salud.

Artículo 3. Sistema de Gestión de la Calidad del Aire. Se establece como propósito especial de los Ministerios de Salud, de Obras Públicas y Transportes y Ambiente y Energía, el control y manejo de un Sistema de Gestión de la Calidad del Aire.

El Sistema de Gestión de la Calidad del Aire 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 y el medio ambiente. Para el desarrollo de sus fines el sistema está integrado por dos componentes, Vigilancia de la Calidad del Aire y Catálogo de Medidas.

Artículo 4. Componentes del Sistema de Gestión de la Calidad del Aire.

a) Vigilancia de la calidad del aire, el cual tiene por finalidad conocer el estado de la calidad del aire por medio de la obtención y análisis de la información para facilitar la toma de decisiones. Los elementos que conforman este componente son al menos los siguientes: La coordinación interinstitucional, la red de monitoreo, los inventarios de fuentes fijas y móviles, la modelación, la cuantificación de impactos en la salud, la legislación y el manejo de información y su divulgación, estos elementos y cualquier otro que se considere pertinente serán definidos reglamentariamente.

b) Catálogo de Medidas, tendientes a prevenir y/o reducir la contaminación del aire, en los sectores de transporte, industria,

comercio, servicios y residencial; y cuyo contenido y alcance será definido reglamentariamente.

Artículo 5. Objetivos Específicos del Sistema de Gestión de la Calidad del Aire.

Por medio del Sistema de Gestión de la Calidad del Aire se realizarán controles para verificar el cumplimiento de las normas relativas a emisiones e inmisiones. Los controles de las emisiones consisten en verificaciones en las fuentes de contaminación, su objetivo es disponer de aire limpio en cumplimiento con lo que establecen los reglamentos respecto a los niveles 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 y también de la normativa vigente respecto a las inmisiones.

El monitoreo de la calidad del aire, los inventarios de fuentes fijas y móviles que se realicen y demás información técnica disponible servirán para facilitar la toma de decisiones al Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas y Transportes y al Ministerio de Ambiente y Energía, en materia de calidad de los combustibles, eficiencia energética, tecnologías a implementar, control de emisiones, control del tránsito y políticas de incentivos.

El Sistema de Gestión de la Calidad del Aire deberá crear un catálogo de actividades potencialmente contaminadoras, mereciendo tal calificación aquellas que por su propia naturaleza o por los procesos tecnológicos convencionales utilizados constituyan foco de contaminación sistemática a la atmósfera.

Artículo 6. Comisión Interministerial para la Protección de la calidad del aire y Comisión Técnica para la Protección del Aire. Los Jerarcas del Ministerio de Salud, Ambiente y Energía y Obras Públicas y Transportes o en quienes ellos deleguen, formarán la Comisión Interministerial para la Protección de la Calidad del Aire. Esta Comisión deberá aportar los elementos básicos para desarrollar las políticas gubernamentales uniformes y coherentes en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera. Su función será la de analizar los resultados, informes y resúmenes sobre calidad del aire que le entregue la entidad contratada al efecto.

La Comisión Interministerial para la Protección de la calidad del aire, nombrará representantes de cada ministerio para formar la *Comisión Técnica para la Protección del Aire* que le asistirá en sus funciones conforme se establezca en el reglamento de esta ley. Además, extraordinariamente podrán ser citados representantes de entes del sector público o privado para que por la necesidad o interés general participen en la comisión técnica y tomen parte en las sesiones de la Comisión Interministerial para la protección de la Calidad de Aire. También podrán ser invitadas organizaciones o fundaciones internacionales para participar de dichas sesiones.

Artículo 7. Resultados. Los resultados que se obtengan por medio del Sistema de Gestión de la Calidad del Aire deberán ser estudiados por la *Comisión Interministerial para la Protección de la Calidad del Aire*, la cual estará conformada por los Ministros de Salud, Ambiente y Energía y Obras Públicas y Transportes creada al efecto por medio del Reglamento de esta ley, la cual tendrá la

función de promover los cambios administrativos y legales necesarios para velar por la calidad del aire y garantizar un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Dentro de sus respectivas competencias, la Administración del Estado y las Municipalidades adoptarán las recomendaciones de la citada Comisión que sean necesarias para mantener la calidad y pureza del aire. Todas las recomendaciones emitidas por esta comisión serán de obligatorio cumplimiento para todas las actividades públicas y privadas, y no implicarán el deterioro de los restantes elementos del medio ambiente ni la ruptura del equilibrio ecológico, conforme lo establecido en el artículo 50 de la Constitución Política.

Artículo 8. Respeto a los niveles de emisión. Es obligación de los titulares de fuentes emisoras de contaminantes al aire, cualquiera que fuere su naturaleza, y en especial de las instalaciones industriales, comerciales o de servicios, así como vehículos de motor, el respetar y cumplir los niveles de emisión establecidos previamente con carácter general. Se entiende por nivel de emisión la cuantía de cada contaminante vertida sistemáticamente a la atmósfera en un período determinado, medida en las unidades de aplicación que correspondan a cada uno de ellos.

Artículo 9. Límites de emisión especiales. Por razones de interés público, y sin perjuicio de lo que dispone el artículo anterior, el Poder Ejecutivo podrá establecer límites de emisión más estrictos que los de carácter general en aquellos casos en que, aun observándose éstos y ponderando debidamente las circunstancias, estime que resultan directa y gravemente perjudicados la salud o

integridad de las personas o de los bienes localizados en el área de influencia del foco emisor. En estos casos se exigirá la adopción por parte de los titulares de las fuentes emisoras de los sistemas o medidas correctivas que de acuerdo con el estado de la técnica, aseguren la reducción de la emisión de contaminantes a la atmósfera.

Artículo 10. Zona de Aire Contaminado. Serán declaradas zonas de aire contaminado aquellas poblaciones o lugares en que, aún observándose los niveles de emisión establecidos para las diferentes fuentes, la concentración de contaminantes monitoreados en el aire rebase de los niveles permisibles de contaminación fijados por las normas correspondientes que reglamentariamente sean determinadas.

La declaración de zona de aire contaminado deberá hacerse con base en los informes que genere el Sistema de Gestión de la Calidad del Aire. Su declaratoria y la cesación del régimen a ella aplicable será hecha por el Poder Ejecutivo.

Durante el plazo en que se mantenga la declaratoria de zonas de aire contaminado, se aplicará un régimen especial de actuaciones definido reglamentariamente y que será de acatamiento obligatorio.

Queda facultado el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para regular de manera especial el tránsito de vehículos en las zonas declaradas de aire contaminado. Por medio de Reglamento se determinarán las medidas concretas que podrán utilizarse.

Artículo 11. Responsabilidad Municipal. Las Municipalidades deberán adoptar medidas para mejorar la calidad del aire e incluir en sus planes reguladores la variable “calidad del aire”, apoyar y facilitar la implementación del Sistema. Así mismo, serán co-responsables de velar por el correcto cumplimiento de las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo para prevenir daños mayores en las zonas declaradas de aire contaminado, de acuerdo con los fines y medidas previstos en esta Ley.

Artículo 12. Monitoreo de la Calidad del Aire. Para llevar a cabo las mediciones y valoraciones de los contaminantes presentes en el aire, queda facultado el Poder Ejecutivo para establecer una red nacional de estaciones fijas y móviles para la vigilancia de la calidad del aire.

Queda facultado el Ministerio de Salud para contratar por medio del fideicomiso número 872 u otro creado al efecto, siguiendo los procedimientos de la Ley General de la Contratación Administrativa, los servicios de entidades especializadas para que realicen las labores técnicas que integran el componente de la calidad del aire, tales como monitoreos continuos y sistemáticos de la calidad del aire, a fin de realizar procesamiento de datos, entre otras y entregar los informes correspondientes a la Comisión Interministerial para la Protección de la Atmósfera.

Artículo 13. Instalación de estaciones de monitoreo. Con el fin de instalar estaciones de monitoreo fijas o temporales, se podrán imponer servidumbres o realizar expropiaciones, previa indemnización que corresponda conforme la Constitución Política.

En caso de que la instalación de la estación no requiera lo anterior, se faculta a la Administración Pública para contratar temporalmente y de forma directa el espacio físico que se requiera para instalar las estaciones de monitoreo de la calidad del aire. Lo anterior conforme lo establezca la Ley de Contratación Administrativa.

Artículo 14. Información. La información obtenida por las estaciones de la Red de Monitoreo estará en todo momento a disposición de los diferentes órganos de la Administración Pública y de la Comisión Interministerial para la Protección de la Calidad del Aire y periódicamente se hará pública.

Artículo 15. Incentivos. Los beneficios que podrán otorgarse a las actividades afectadas por las disposiciones de la presente Ley, según reglamentariamente se establezca, son los siguientes:

- a.- Reducción por una única vez hasta el 100 por 100 de los impuestos que recaigan sobre el consumo, venta e importación de la maquinaria y equipo que se adquiera para disminuir los niveles de emisión de los entes generadores, con el fin de alcanzar los niveles establecidos por el Poder Ejecutivo en los respectivos Reglamentos de emisiones atmosféricas para fuentes fijas y móviles. Los entes generadores interesados deberán presentar una solicitud ante la Comisión Técnica para la Protección del Aire, la cual revisará y se pronunciará sobre estas solicitudes de acuerdo a lo establecido reglamentariamente, verificará y dará seguimiento del empleo real de los equipos y maquinaria en el control de emisiones.
- b.- Depreciación acelerada para las inversiones que se realicen por las actividades establecidas, en montaje o autorizadas, al exclusivo fin de adecuar sus niveles de emisión a los fijados por el Poder

Ejecutivo. La depreciación será igual al doble de la que originalmente le hubiere correspondido. Las condiciones para el otorgamiento de esta depreciación serán establecidas vía reglamento.

Capítulo II

Financiamiento

Artículo 16. Financiamiento. Para el financiamiento del Sistema de Gestión de la Calidad del Aire se crea un tributo denominado “Aire-Tarifa” con cargo a la gasolina y al diesel de venta en el país. Además, se autoriza al Sistema de Gestión de la Calidad del Aire para recibir donaciones de organismos privados nacionales e internacionales y aportes financieros de entidades públicas.

Artículo 17. Naturaleza de la Aire-Tarifa. La Aire-Tarifa, es una carga tributaria adicional del impuesto único sobre la gasolina y el diesel creado por la Ley número 8114 (Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria) y cuya naturaleza es sanitaria y redistributiva.

Artículo 18. Fundamento de la Aire-Tarifa. La Aire-Tarifa se fundamenta en el principio “quien contamina paga.” Su finalidad última es la de internalizar al precio del combustible citado los costos del perjuicio o deterioro ambiental y en la salud así como en la infraestructura nacional y por medio de ella, financiar el Sistema de Gestión de la Calidad de Aire.

Artículo 19. Creación de la Aire-Tarifa. Se reforma el artículo 1º de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria número 8114 para que se le agregue un párrafo final que dirá:

“Incrementátase en veinte céntimos (¢0.20) el valor del litro de gasolina y de diesel por concepto de aire tarifa, al impuesto único establecido en el artículo 1º de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N° 8114 de 4 de julio de 2001 y sus reformas.

La Aire-Tarifa será ajustada trimestralmente conforme lo establece el artículo 3º de la ley No. 8114

Artículo 20. – Agrégase un párrafo final al artículo 5º de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria número 8114 que diga:

“Asimismo, la suma proveniente de la recaudación de la Aire-Tarifa será destinada exclusivamente a financiar el Sistema de Gestión de la Calidad del Aire. Los recursos del citado tributo se colocarán en una cuenta especial que al efecto creará la Tesorería Nacional, quien estará en la obligación de girar su totalidad al Fideicomiso Ministerio de Salud número 872 o el que en su defecto se cree para manejar los recursos del Sistema de Gestión de la Calidad del Aire.

La utilización de estos fondos para otros fines configura falta grave para efectos laborales.”

Capítulo III

Disposiciones Finales

Artículo 21. Reglamento. La reglamentación deberá ser realizada mediante decreto ejecutivo, a más tardar tres meses después de su publicación

Artículo 21. Vigencia. Esta Ley rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República.- San José a los ____ días del mes de _____ de dos mil cinco.

ABEL PACHECO DE LA ESPRIELLA

DRA. MARIA DEL ROCIO SÁENZ MADRIGAL
MINISTRA DE SALUD

LIC. RANDALL QUIRÓS BUSTAMANTE
MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

LIC. CARLOS MANUEL RODRÍGUEZ ECHANDI
MINISTRO DE AMBIENTE Y ENERGÍA