



DH-CV-CGA-0597-2018

18 de julio de 2018

Señoras (es)
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos
Agropecuarios y Recursos Naturales
Asamblea Legislativa

Estimados señores y señoras:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley "Ley de Promoción de la Conciencia Agraria y la Agricultura Urbana", expediente legislativo **N°20.561**, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

La Defensoría de los Habitantes de la República expresa su conformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados, en virtud de que considera que la promoción de la conciencia agraria y la agricultura urbana conlleva beneficios para la población, siendo que dicha actividad es promovida por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura debido a que puede aminorar la pobreza mediante la generación de empleo e ingresos, así como contribuir a la seguridad alimentaria, entre otros.

2. Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes de la República.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Antecedentes del proyecto de ley:

El proyecto de ley No. 20.561 "Ley de promoción de la conciencia agraria y la agricultura urbana", busca modificar la Ley No. 4521 de Creación de los Centros Agrícolas Cantonales con el fin de promover la creación de centros agrícolas cantonales en cantones predominantemente urbanos y crear conciencia sobre la importancia de la agricultura urbana para garantizar el acceso a alimentos sanos y frescos. Ello, en vista de que actualmente se han constituido centros agrícolas solamente en cantones rurales, lo cual ha limitado la capacidad de los centros agrícolas de cumplir con su función asignada por ley de promover la "conciencia agraria" en todos los sectores de la población, la cual es mayoritariamente urbana.

Asimismo, la población costarricense ha venido tomando conciencia de la importancia de la agricultura urbana para garantizar el acceso a alimentos sanos y frescos, siendo que distintas organizaciones han gestionado desde hace varios años huertas urbanas en distintos cantones del Gran Área Metropolitana.

El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá ha señalado que la agricultura urbana permite maximizar la producción de diversos productos agropecuarios, particularmente hortalizas y frutas, en espacios no utilizados en ciudades y sus alrededores, lo que puede aminorar la pobreza generando recursos y empleo, contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional y eliminar terrenos baldíos entre otros beneficios. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura también apoya la transformación de la agricultura urbana hacia un uso de suelo y actividad reconocida, integrada en las estrategias nacionales y locales de desarrollo agrícola, programas de alimentación y planificación urbana.

Las iniciativas de producción y consumo local en las ciudades en nuestro país dependen exclusivamente de la iniciativa privada y se ven vulneradas por falta de apoyo institucional y ausencia de un marco legal al respecto. Los centros agrícolas cantonales, con el apoyo de los gobiernos locales, se presentan como una forma organizativa idónea para promover la producción agrícola en cantones urbanos, sin necesidad de crear gastos burocráticos o nuevas funciones que demanden recursos importantes a la Administración Pública.

4. Contenidos del Proyecto de Ley:

El proyecto de ley, expediente No. 20.561, reforma y añade contenido a varios artículos de la Ley No. 4521 de Creación de los Centros Agrícolas Cantonales. El proyecto comprende una reforma del artículo 1 a fin de que las municipalidades, asociaciones de desarrollo, organizaciones sindicales o universidades públicas puedan promover la creación de centros agrícolas en aquellos cantones donde existan o funcionen.

Se reforma el inciso f del artículo 6 para fomentar la inclusión y participación de vecinos interesados en la gestión comunitaria de huertas urbanas agroecológicas, a la vez que se añaden dos incisos a este artículo para agregar a las funciones de los centros agrícolas el fomentar el aprovechamiento de lotes ociosos de propiedad municipal en zonas urbanas para la producción hortícola comunitaria y la educación agroecológica, así como para promover la conciencia agraria y la agricultura urbana en cantones predominantemente urbanos.

El proyecto reforma el artículo 7 de la Ley No. 4521 para agregar a las atribuciones de los centros agrícolas el promover el establecimiento de espacios destinados a la promoción de la agricultura urbana en los planes reguladores y el promover ante los centros educativos el establecimiento y la gestión de huertas educativas y la creación de una conciencia agroambiental en los estudiantes.

Se añade un párrafo al artículo 12 de la Ley No. 4521 para permitir el establecimiento de convenios entre las municipalidades y los centros agrícolas para el aprovechamiento conjunto de terrenos municipales en zonas urbanas para la promoción de la agricultura urbana y la educación agroambiental.

Se añade un párrafo al artículo 12 de la Ley No. 4521 para permitir el establecimiento de convenios entre las municipalidades y los centros agrícolas para el aprovechamiento conjunto de terrenos municipales en zonas urbanas para la promoción de la agricultura urbana y la educación agroambiental.

El proyecto de ley reforma el artículo 14 de la Ley No. 4521 a efectos de que el Instituto Nacional de Aprendizaje colabore con los centros agrícolas en la capacitación de comunidades y grupos organizados interesados en la gestión y administración de huertas urbanas y agricultura doméstica. Asimismo, establece que las universidades deberán establecer programas de formación teórico-práctica y capacitación para agricultores y miembros de los centros agrícolas.

Finalmente, el proyecto de ley reforma los artículos 21 y 23 de la Ley No. 4521 a efectos de que personas menores de edad, mayores de 15 años, puedan afiliarse y formar parte de un centro agrícola.

5. Normas jurídicas vigentes:

El proyecto de ley, expediente No. 20.561, reforma los artículos 1, 6, 14, 21 y 23 de la Ley No. 4521 de Creación de los Centros Agrícolas Cantonales, y añade incisos y líneas a los artículos 6, 7 y 12 de dicha ley.

6. Análisis del contenido del proyecto:

Antes de realizar las observaciones respectivas, esta Defensoría debe iniciar indicando que, en punto a lo señalado en el proyecto de marra, que pretende modificar diversos artículos de la ley 4521 de 26 de diciembre de 1969, es de imperante necesidad hacer la observación a las y los diputados proponentes, que mediante la Ley N° 7932 de 28 de octubre de 1999, la misma Asamblea Legislativa aprobó una reforma integral de la Ley No. 4521, "Establecimiento de los Centros Agrícolas Cantonales, adscritos al Ministerio de Agricultura y Ganadería", siendo además que mediante el Decreto N° 30629-MTSS-MAG, el Presidente de la República, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el Ministro de Agricultura y Ganadería elaboraron el Reglamento de la Ley de Centros Agrícolas Cantonales, N° 7932, en lo cual indicó lo siguiente:

"Considerando:

*1º-Que la Ley N° 7932 del 28 de octubre de 1999, que **reformó integralmente** la Ley 4521, "Establecimiento de los Centros Agrícolas Cantonales, Adscritos al Ministerio de Agricultura y Ganadería", obliga al Poder Ejecutivo a reglamentarla.*

2º-Que la Ley N° 7932 declaró de interés público la constitución, existencia y funcionamiento de los Centros Agrícolas; pues constituyen entidades privadas que procuran el desarrollo del sector agropecuario, agroforestal, pesquero y de conservación de recursos naturales, mediante una amplia participación democrática de los productores afiliados y de la población local. Todo lo cual contribuye al fortalecimiento de los más altos valores del sistema de vida y del ser costarricense.

3º-Que, por considerar conveniente una amplia participación de los destinatarios de la normativa reglamentaria a promulgarse, a efectos de preparar el contenido de dicho Reglamento se integró una comisión bilateral, compuesta por representantes de la Confederación Nacional de Centros Agrícolas y de funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la cual, después de realizar múltiples reuniones de trabajo y distintas

actividades de intercambio de opiniones, sugerencias y observaciones con las Federaciones de Centros Agrícolas existentes, así como de la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria, del Ministerio de Agricultura y Ganadería concluyo dicha labor e hizo entrega del proyecto respectivo.”(el destacado no pertenece al original).

Es por lo anterior que lo señalado en dicho proyecto debe ser de revisión detallada a la luz de la reforma de 1999, con el fin de evitar eventuales roces constitucionales con la transformación de la norma del 69 y el hecho de que, si los diputados visualizan una transformación de la ley, debe tomarse como base la Ley 7932. Asimismo, esta Defensoría procederá a hacer una referencia por temas dentro del articulado. Lo anterior, en los siguientes términos:

Tanto la Ley No. 4521 así como la 7932, tiene como objeto fomentar la participación de los productores y la población local para el mejoramiento de las actividades agropecuarias, agroforestales, pesqueras y de conservación de los recursos naturales, así como para el ofrecer capacitación, créditos, transferencia tecnológica y otros beneficios que contribuyan al desempeño de su actividad productiva.

En virtud de lo anterior, se han creado 55 centros agrícolas cantonales; no obstante, tal como se indica en el proyecto de ley No. 20.561, estos se han constituido en cantones primordialmente rurales, por lo que la capacidad de estos centros para promover la conciencia agraria dentro de la población urbana es limitada.

Al respecto, el Sistema de Información del Sector Agropecuario Costarricense del Ministerio de Agricultura y Ganadería registra que no existen centros agrícolas cantonales en cantones primordialmente urbanos como lo son San José, Curridabat, Montes de Oca, Moravia, Tibás, Alajuelita, Heredia, Belén, Flores, San Pablo y La Unión, entre otros. Por lo tanto, la Defensoría considera útil la promoción de la agricultura entre la población urbana, particularmente al tomarse en consideración los beneficios que la misma puede generar, según lo ha señalado la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define la agricultura urbana y periurbana (AUP) como el cultivo de plantas y la cría de animales en el interior y en los alrededores de las ciudades. Esta proporciona productos alimentarios de distintos tipos de cultivos (granos, raíces, hortalizas, hongos frutas) y animales, así como productos no alimentarios (plantas aromáticas y medicinales). Además, la agricultura urbana y periurbana puede incluir la silvicultura y la acuicultura a pequeña escala.

La FAO señala que la AUP puede hacer una contribución importante a la seguridad alimentaria de las familias, ya que la producción puede ser consumida por los mismos productores o venderse en mercados urbanos, tales como las ferias del agricultor, en el caso de Costa Rica. Al ser producidos a nivel local, los productos necesitan menos transporte y refrigeración, por lo que se puede abastecer el mercado local con productos más frescos y nutritivos a precios más competitivos. Los consumidores, especialmente los de bajos ingresos, podrían disfrutar de un más fácil acceso y mayor oferta de productos frescos a mejores precios. Asimismo, puede proporcionar empleo e ingresos para mujeres pobres y otros grupos desfavorecidos.

No obstante, en muchos países la AUP no ha sido reconocida en las políticas agrícolas o de planificación urbana, por lo que generalmente la actividad no recibe asistencia o supervisión pública, lo cual conlleva riesgos para la salud y el ambiente debido a la posibilidad de contaminación por el uso inadecuado de plaguicidas y abonos u otras causas.

Así las cosas, la FAO apoya la transformación de la AUP hacia un uso del suelo urbano y una actividad económica reconocida que sea integrada en las estrategias nacionales y locales de desarrollo, en los programas de alimentación y nutrición y en la planificación urbana, y ayuda a los gobiernos nacionales y a las administraciones urbanas a optimizar sus políticas y servicios de apoyo a la agricultura urbana.

Considerando los beneficios que la agricultura urbana y periurbana puede generar para las personas, la Defensoría considera oportuna y conveniente las reformas que se pretenden; sin embargo, es importante hacer 3 observaciones puntuales dentro del proyecto en los siguientes términos:

Dentro del texto se propone adicionar que las municipalidades puedan promover la formación de los centros agrícolas en los cantones donde no existan. Sobre el particular, esta Defensoría considera que dicha promoción debe ser potestativa y no imperativa por cuanto ello no sería oportuno, siendo que, como así lo apunta la Ley N° 7932 en su segundo artículo, "*Los centros agrícolas son organizaciones de productores, sujetas a Derecho Privado*" y como objeto tiene el fomentar la participación de productores y población local en aras de mejorar las actividades agropecuarias, agroforestales, pesqueras y de conservación de los recursos naturales, lo cual más bien involucra a diversas instituciones que, por norma especial, tienen a su cargo la tutela de las diferentes actividades y aun así, el órgano rector por excelencia y quien tiene la competencia de colaborar es el Ministerio de Agricultura y Ganadería en coordinación con la Confederación Nacional de Centros Agrícolas, órgano superior de los centros agrícolas.

Los Gobiernos Locales son los administradores de los intereses de los cantones, pero ello es en estricta aplicación de las competencias asignadas por el ordenamiento y en este sentido, más que incorporar a las municipalidades para que se promueva la formación de centros agrícolas, se observa que el proyecto no ha tomado en cuenta la rectoría en la materia. Más allá de lo indicado, es de imperante necesidad, señalar que, de conformidad con lo señalado en el Decreto N° 31714-MS-MAG-MEIC. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición, en su artículo 26 se indica lo siguiente:

"Artículo 26.-Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria Nutricional. Los Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria Nutricional, serán instancias de coordinación e integración en el nivel cantonal, en materia de seguridad alimentaria nutricional y nutrición preventiva, con la participación de las Municipalidades y de los sectores institucionales involucrados en los objetivos y funciones de la SEPAN, con participación de la sociedad civil en cada uno de los cantones donde operen."

En línea de lo anterior, es claro que la participación de los municipios se debe dar como colaboradores de diversos procesos; sin embargo, de manera respetuosa esta Defensoría insta a las y los diputados proponentes, a analizar los alcances de la participación municipal, siendo que el proyecto plantea fomentar el establecimiento de los centros y el apoyo en cada cantón de grupos organizados de productores agropecuarios, así como grupos de vecinos interesados en la gestión comunitaria de huertas urbanas agroecológicas, vecinos interesados en la producción doméstica de autoconsumo y para ello se pretende adicionar un inciso en el cual se utilicen los "lotes ociosos de propiedad municipal" lo cual, a todas luces es improcedente, no solo por un tema de autonomía municipal, sino además porque parte de los terrenos a nombre de las municipalidades se tratan de propiedad Estatal que es administrada por los Gobiernos Locales y una eventual desafectación debe ser por ley. Lo anterior aunado al hecho de que el proyecto no solo plantea la gestión comunitaria, sino además la producción doméstica de autoconsumo.

Es claro que el Estado debe velar por la protección de sus terrenos y si bien en el artículo 1 del proyecto se observa una posición potestativa de la promoción de los centros, en el artículo 5 cambia a

una posición imperativa para el aprovechamiento de los terrenos municipales al establecer convenios de uso.

Esta Defensoría considera como positivo, la promoción en los centros educativos del cantón, el tema de las huertas productivas; sin embargo, el Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSAN), además de elaborar un plan de acción en Seguridad Alimentaria Nacional, compatible con la Política Nacional de Alimentación y Nutrición e integrado al Plan Cantonal de Desarrollo, promueve y ejecuta acciones de manera conjunta con las diferentes instituciones involucradas, sociedad civil y demás, en 4 ejes determinantes entre los cuales se incorpora el aprovechamiento biológico pero además, dentro de sus experiencias y estrategias de trabajo desarrolladas se encuentran las huertas escolares e incluso proyectos de promoción en centros educativos, capacitación a docentes (además de invernaderos, fincas integrales, proyectos de crianza de animales, proyectos de reforestación, de mejoramiento de cuencas, panaderías, plantas medicinales, temas de capacitación en agricultura orgánica, y muchos otros), información que se encuentra en la página del Ministerio de Salud, razón por la cual esta Defensoría insta a las y los proponentes del proyecto realizar las consultas pertinentes en cuanto al tema. Situación parecida sucede con el tema de las universidades y el establecimiento de los programas de formación y capacitación para agricultores, siendo que las universidades cuentan con diversos programas que abarcan dichos temas.

Por otra parte, el proyecto plantea una reforma del artículo 21 de la Ley 4521 de 18 años a 15 años. En este sentido, la Ley 7932 indica que, toda persona que desee afiliarse a un centro agrícola deberá ser mayor de 18 años y ser productora o productor en la zona. Sobre el particular, comprende esta Defensoría que en zonas rurales existen personas que inician actividades desde edades muy tempranas; sin embargo, valga recordar que los miembros de los centros agrícolas pueden elegir y ser elegidos para cargos de la Junta Directiva, solicitar –entre otros- colaboración financiera, por lo tanto, son personas con responsabilidades, y por tratarse de organizaciones sujetas al Derecho Privado, también adquieren responsabilidad civil, razón por la cual, se requiere una mayoría de edad.

7. Conclusión

De manera conclusiva, la Defensoría procede a plasmar el recordatorio a las y los diputados proponentes que la Ley 7932 vino a modificar y extender lo planteado en la Ley 4521, al plantear diversos temas tales como la constitución de los centros agrícolas, sus fines, potestades, funciones y atribuciones, estableciendo el tema del patrimonio, las fuentes de financiamiento, pero además, un amplio articulado en el tema de la organización de dichos centros, sus miembros, asamblea general, junta directiva, gerencia, comités auxiliares, vigilancia y fiscalización de los centros agrícolas, las federaciones, la confederación y la disolución de los centros.

De igual forma, dentro de las disposiciones generales se establece que los centros agrícolas son organizaciones de productores, sujetos al derecho privado. Aun así, el Ministerio de Agricultura y Ganadería es, por definición, el ente rector en la materia y por lo tanto no podría delegarse en los Gobiernos Locales el fomento, establecimiento y apoyo de los centros agrícolas cantonales, aunque sí un tema de coordinación con los órganos que tutelan la materia; situación parecida sucede con el tema de los "lotes ociosos de propiedad municipal" para uso de particulares.

Por otra parte, es fundamental analizar la propuesta de reforma sobre la mayoría de edad de 18 a la de 15 años en vista de los alcances de la responsabilidad señalada en diferentes instrumentos normativos.

Asimismo, con el fin de no duplicar funciones, es de imperante necesidad que las y los diputados proponentes analicen, en el tema de las huertas productivas el camino recorrido por el Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSAN) sobre el particular.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada en la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de la República expresa su conformidad parcial con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados y recomienda a los señores diputados y las señoras diputadas proponentes del proyecto N° 20.561, considerar las observaciones indicadas anteriormente.

Agradecido por la deferencia consultiva,

Lic. Juan Manuel Cordero González
Defensor de los Habitantes en funciones



Cc. archivo