ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DEPARTAMENTO DE COMISIONES

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS AGROPECUARIOS

REFORMA DEL TRANSITORIO VI DE LA LEY 8868 AUTORIZACIÓN PARA AMPLIAR EL PLAZO DEL FIDEICOMISO N.° 955 MINISTERIO DE HACIENDA-BANCO NACIONAL DE COSTA RICA Y AMPLIAR EL ÁREA DE COBERTURA A LAS ZONAS APTAS PARA LA SIEMBRA Y PRODUCCIÓN DE PALMA ACEITERA EN COSTA RICA, DE 15 DE OCTUBRE DE 2010.

Originalmente denominado:

(Reforma del transitorio vi de la ley para el rescate, el fortalecimiento y la sostenibilidad del sector palmero nacional (reforma de la ley 8868, autorización para ampliar el plazo del fideicomiso n.° 955 ministerio de hacienda-banco nacional de costa rica y ampliar el área de cobertura a las zonas aptas para la siembra y producción de palma aceitera en Costa Rica,de 15 de octubre de 2010), nº 9817, de 18 de febrero de 2020.

EXPEDIENTE N° 22.049

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
18 de noviembre de 2020

TERCERA LEGISLATURA
(01 de mayo de 2020 al 30 de abril de 2021)

SEGUNDO ORDINARIO
(1° de setiembre de 2020 al 30 de noviembre de 2020)

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

REFORMA DEL TRANSITORIO VI DE LA LEY 8868 AUTORIZACIÓN PARA AMPLIAR EL PLAZO DEL FIDEICOMISO N.° 955 MINISTERIO DE HACIENDA-BANCO NACIONAL DE COSTA RICA Y AMPLIAR EL ÁREA DE COBERTURA A LAS ZONAS APTAS PARA LA SIEMBRA Y PRODUCCIÓN DE PALMA ACEITERA EN COSTA RICA, DE 15 DE OCTUBRE DE 2010.

Originalmente denominado:
(Reforma del transitorio vi de la ley para el rescate, el fortalecimiento y la sostenibilidad del sector palmero nacional (reforma de la ley 8868, autorización para ampliar el plazo del fideicomiso n.° 955 ministerio de hacienda-banco nacional de costa rica y ampliar el área de cobertura a las zonas aptas para la siembra y producción de palma aceitera en Costa Rica,de 15 de octubre de 2010), nº 9817, de 18 de febrero de 2020.

Expediente No. 22049

Asamblea Legislativa:

Los (as) suscritos diputados (as), integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios rendimos **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA** sobre el **Expediente 22049:** "**REFORMA DEL TRANSITORIO VI DE LA LEY 8868 AUTORIZACIÓN PARA AMPLIAR EL PLAZO DEL FIDEICOMISO N.° 955 MINISTERIO DE HACIENDA-BANCO NACIONAL DE COSTA RICA Y AMPLIAR EL ÁREA DE COBERTURA A LAS ZONAS APTAS PARA LA SIEMBRA Y PRODUCCIÓN DE PALMA ACEITERA EN COSTA RICA, DE 15 DE OCTUBRE DE 2010". Originalmente denominado:** (Reforma del transitorio vi de la ley para el rescate, el fortalecimiento y la sostenibilidad del sector palmero nacional (reforma de la ley 8868, autorización para ampliar el plazo del fideicomiso n.° 955 ministerio de hacienda-banco nacional de costa rica y ampliar el área de cobertura a las zonas aptas para la siembra y producción de palma aceitera en Costa Rica, de 15 de octubre de 2010), nº 9817, de 18 de febrero de 2020, con base en las siguientes consideraciones: .

INFORMACIÓN GENERAL

Esta propuesta de ley fue presentada a la corriente Legislativa el 23 de junio del 2020 por iniciativa de los diputados Gustavo Alonso Viales Villegas y Mario Castillo Méndez.

OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

Los problemas del sector palmero nacional se han acrecentado después del año 2008, cuando comenzó un deterioro en su producción y comercialización, lo cual ha generado una baja productividad del producto que afectó significativamente la condición de los palmicultores. A esto se suman las obligaciones financieras y de mantenimiento agrícola que impiden a los palmicultores seguir adelante con su actividad.

Con la aprobación de la Ley para el Rescate, el Fortalecimiento y la Sostenibilidad del Sector Palmero Nacional (Reforma de la Ley N.° 8868, Autorización para Ampliar el Plazo del Fideicomiso N.° 955 Ministerio de Hacienda – Banco Nacional de Costa Rica y Ampliar el Área de Cobertura a las Zonas Aptas para la Siembra y Producción de Palma Aceitera en Costa Rica, de 15 de octubre de 2010), Nº 9817, de 18 de febrero del 2020, la cual se publicó en el Alcance Nº 30, de La Gaceta Nº 39 del día 27 de febrero de 2020, se reforma la Ley N° 8868, Autorización para Ampliar el Plazo del Fideicomiso N° 955 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica, y permite ampliar la zona de cobertura del citado Fideicomiso a todas las áreas del territorio nacional que sean aptas para la siembra o cultivo de Palma Aceitera y ampliar el plazo de vigencia del mismo por 50 años. Además, establece el traslado efectivo del remanente de los recursos del Fideicomiso que se encuentran en Caja Única al Fiduciario para su administración. De esta forma, el fideicomiso podrá otorgar crédito a tasas de interés preferenciales-especiales para el establecimiento y mantenimiento, renovación de cultivos y para capital de trabajo, para los productores y organizaciones; además podrá actuar como banca de segundo piso en la colocación de fondos dirigidos al cultivo de la palma aceitera.

Ahora bien, para darle contenido presupuestario a la consecución de los deberes del Estado para el cumplimiento de esta ley, se analizaron los superávit libres de instituciones relacionadas con el sector agropecuario, identificando que, del superávit libre del Servicio Fitosanitario del Estado se podrían obtener los recursos con este propósito.

TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa parte de los Diputados Mario Castillo Méndez y Gustavo Alonso Viales Villegas. Se presenta el 23 de junio de 2020 y se envía a la Imprenta Nacional para su publicación el 30 de junio de 2020.

Ingresa al orden del día el 28 de julio de 2020, y es aprobado en el orden del día el 18 de noviembre de 2020.

CONSULTAS Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES

Sobre el proyecto se realizaron las siguientes consultas:

Obligatorias:

- Banco Nacional de Costa Rica (fiduciario del fideicomiso)
- Instituto de Desarrollo Rural
- Instituto Nacional de Aprendizaje
- Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara)

Facultativas:

- Servicio Fitosanitario del Estado
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Hacienda

Sin embargo, únicamente se recibe como respuesta institucional la siguiente:

- Banco Nacional de Costa Rica

OFICIO GG – 603 – 20 DEL 24 DE AGOSTO DE 2020, FIRMADO POR EL SR. ALLAN CALDERÓN MOYA, GERENTE GENERAL A.I.

El Banco Nacional de Costa Rica manifiesta el hecho que el proyecto presenta errores de técnica parlamentaria, esto en razón que, el texto mismo del proyecto consiste en una nueva redacción a un transitorio, el cual no cuenta con un plazo específico de vigencia. Todo transitorio en una reforma legal, debería tener un plazo específico (lo transitorio es temporal o perecedero), o sea, definir temas de eficacia temporal de la ley.

Este nuevo transitorio propuesto se convierte así, en una norma legal pura y simple más que en un transitorio, puesto que incluye una autorización para el Servicio Fitosanitario, pero no indica un tope de tiempo. Por otra parte, estiman que, la obligación original del transitorio se busca convertir en una simple autorización, la que a su vez no define un porcentaje del superávit libre acumulado, por lo que se convierte en una norma vacía y que podría no cumplir el fin para la que fue creada.

Por lo que, se recomienda considerar una redacción del transitorio que indique el valor absoluto y relativo que se ha de trasladar al Fideicomiso; cuándo inicia el plazo indicado y; la instrucción al Servicio Fitosanitario del Estado a que cumpla con lo dispuesto.

AUDIENCIAS

No se solicitaron ni se realizaron audiencias.

INFORME DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

- **AL-DEST- IJU -274-2020**

Antecedentes sobre la Ley No. 9817:

El transitorio VI fue incorporado en la reforma aprobada a la Ley N° 8868, que se tramitó mediante el expediente legislativo N° 21.133. En el análisis de dicho expediente el Departamento de Servicios Técnicos realizó una serie de consideraciones de índole económico y jurídico.
Respecto a las observaciones jurídicas sobre este transitorio, el informe AL-DEST-IIN -048-2019 indicó:

> *"Otro aspecto que se debe señalar, es que con motivo a la legislación que se ha emitido recientemente, los propósitos de esta iniciativa pueden verse comprometidos. En tal sentido, se puede citar la ley de "Fortalecimiento de las finanzas públicas", la cual en el Título IV, relativo a la Responsabilidad Fiscal de la República, establece un destino a los superávits libres, generados por aplicación de la regla fiscal, los cuáles deben ser utilizados para amortizar deuda de las propias entidades públicas.Tal y como se indica en el artículo 17, en el cual se pretende utilizar el superávit para asignarlo al fideicomiso, entra en clara contraposición con el artículo 17 de la Ley N° 9635. Es decir, se tendrían dos normas que disponen destinos diferentes para los superávits. Una forma de solucionar la incongruencia puede ser exceptuar de la aplicación del artículo 17 de la Ley N° 9635 de este proyecto, sin embargo, el exceptuar la aplicación de una norma para el caso concreto (fideicomiso palmero), podría contravenir el principio constitucional de inderogabilidad singular de la norma y por ende presentar eventuales vicios de inconstitucionalidad.*

Las observaciones planteadas en ese momento no fueron acogidas por los legisladores, de tal forma que se mantienen vigentes.

Con relación al último párrafo transcrito, se debe aclarar que producto de las observaciones y modificaciones que sufrió la iniciativa en su iter parlamentario, se eliminaron las otras instituciones y se dejó únicamente en este transitorio los recursos pertenecientes al superávit libre del Servicio Fitosanitario del Estado. No obstante, sigue existiendo un vacío normativo respecto a quien administrará tales recursos.

Sobre el Superávit libre y superávit libre acumulado:

Uno de los principales cambios que promueve la iniciativa es la propuesta de utilizar los recursos del "*superávit libre acumulado*" en lugar del "*superávit libre*". Por lo que, resulta oportuno hacer una diferenciación entre lo que se entiende por superávit, superávit libre y superávit acumulado. En términos sencillos, el superávit es el exceso de ingresos sobre los gastos.

Ahora bien, con relación al período que comprende, así como el significado de los términos señalados, la Contraloría General de la República se ha referido al tema. En este sentido, el superávit libre es aquel generado en el año presupuestario, mientras que el superávit acumulado suma los superávits generados en periodos anteriores.

A efectos de que las y los legisladores, tengan una noción de los recursos con que cuenta el Servicio Fitosanitario del Estado en superávit libre y superávit libre acumulado, se adjunta el siguiente cuadro:

Servicio Fitosanitario del Estado **Departamento Administrativo Financiero** **Superávit libre al 31 de diciembre del 2019**	
Superávit libre período 2019	**₡28.974.339,01**
Superávit libre acumulado desde 2008 (incluye el período 2019)	**₡8.819.503.355,22**

Fuente: Servicio Fitosanitario del Estado.

ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Una vez analizado algunos antecedentes vinculados con la iniciativa, así como los montos por concepto de superávit libre y acumulado del SFE, se procede a realizar las observaciones puntuales sobre el articulado.

Redacción Actual de la norma	Propuesta Legislativa
TRANSITORIO VI- **Durante el plazo de dos años el monto total** del **superávit libre** del Servicio Fitosanitario del Estado **se utilizará** para la atención de los deberes del Estado para el fortalecimiento del fideicomiso y el sector palmero.	Transitorio VI- Se autoriza al servicio fitosanitario del estado para que transfiera recursos de su superávit libre **acumulado**, los cuales se utilizarán para la atención de los deberes del Estado, a fin de fortalecer el fideicomiso y el sector palmero. Rige a partir de su publicación.

Tal y como se desprende del cuadro anterior, el proyecto realiza tres cambios básicamente. **En primer término**, elimina la transitoriedad en el traslado de los recursos, la cual se encuentra prevista en la ley vigente por un plazo de dos años,

de tal forma, que se sustituye dicho lapso por una autorización genérica y permanente, es decir, sin sujeción a plazo alguno, supeditado por tanto a la vigencia de la ley, tal como lo están las demás normas sustantivas que la conforman.

Sobre este particular se debe indicar que, al eliminarse la transitoriedad del traslado de recursos, la norma deja de ser una norma transitoria y se convierte en una norma material ordinaria o norma sustantiva que debe regularse como parte del articulado de la parte dispositiva de la ley.

Nótese que la norma crea una autorización permanente al Servicio Fitosanitario del Estado, que lo faculta sin límite en el tiempo – mientras la ley esté vigente-, para trasladar recursos del superávit libre acumulado para ser utilizado para fortalecer el fideicomiso y el sector palmero.

De manera tal que la reforma propuesta no viene a regular en forma provisional situaciones jurídicas nuevas (transferencia de esos recursos) ello al eliminarse la temporalidad de los dos años, sino que la reforma corresponde a una norma sustantiva con vigencia permanente al establecer una autorización permanente al Servicio Fitosanitario del Estado para trasladar su superávit libre acumulado, sin sujeción a algún plazo o temporalidad. Por lo anterior, se recomienda incluir la norma como un artículo nuevo y no como disposición transitoria, o bien, incluirla (adición) como un artículo o norma sustantiva dentro del articulado de la Ley N° 8868. Igualmente, en caso de acogerse la recomendación anterior, se deberá eliminar el transitorio VI vigente, con el fin de que no subsistan en la ley dos disposiciones que regulen una misma situación

El segundo cambio, es que la ley actual obliga a un traslado total del monto del superávit, mientras que la propuesta de reforma establece una autorización genérica de traslado de recursos.

Sobre este particular, cabe mencionar que al ser una autorización o facultad, el Servicio Fitosanitario del Estado se encuentra en total libertad de hacer los traslados de montos que estime conveniente, esto quiere decir, que no existe una garantía de que se vaya a ejecutar el traslado de los recursos y mucho menos del traslado total de esos recursos, ni existe un monto o porcentaje fijo o determinado que permita evaluar el impacto del traslado de dichos recursos en la sostenibilidad del fideicomiso a lo largo del tiempo.

El tercer cambio, consiste en una variación en el esquema de financiamiento. La iniciativa cambia los recursos que pueden ser transferidos pasando de aquellos relativos al “superávit libre” a los recursos del “superávit libre acumulado”, lo cual no es sinónimo de que el fideicomiso obtendrá mayores recursos, puesto que esto dependerá de los recursos que finalmente decida trasladar el Servicio Fitosanitario del Estado en los términos de la autorización o facultad - no obligación- otorgada en la presente iniciativa.

Cabe mencionar que estos tres aspectos, además de los indicado por del fiduciario del fideicomiso Banco Nacional de Costa Rica, han sido abarcados mediante dos mociones de fondo presentadas por los diputados proponentes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con fundamento en lo analizado, tomando en consideración lo expresado en la consulta recibida en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios, así como los aspectos técnicos, de oportunidad y conveniencia, suscritos diputados y diputada miembros de esta comisión, rendimos el presente **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA**

El texto del proyecto es el siguiente:

“LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DECRETA:

REFORMA DEL TRANSITORIO VI DE LA LEY 8868 AUTORIZACIÓN PARA AMPLIAR EL PLAZO DEL FIDEICOMISO N.° 955 MINISTERIO DE HACIENDA-BANCO NACIONAL DE COSTA RICA Y AMPLIAR EL ÁREA DE COBERTURA A LAS ZONAS APTAS PARA LA SIEMBRA Y PRODUCCIÓN DE PALMA ACEITERA EN COSTA RICA, DE 15 DE OCTUBRE DE 2010.

ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el Transitorio VI de la Ley 8868, Autorización para Ampliar el Plazo del Fideicomiso N.° 955 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica y Ampliar el Área de Cobertura a las Zonas Aptas para la Siembra y Producción de Palma Aceitera en Costa Rica, de 15 de octubre de 2010, cuyo texto en adelante dirá:

Transitorio VI- El Servicio Fitosanitario del Estado deberá transferir por una única vez la suma de ¢ 2000 millones del superávit libre acumulado al 2019, los cuales serán administrados por el fiduciario del Fideicomiso y que se utilizarán para la atención de los deberes del Estado, a fin de fortalecer el fideicomiso y el sector palmero.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS AGROPECUARIOS. San José, a los dieciocho días del mes de noviembre del año dos mil veinte.

Erwen Masis Castro
PRESIDENTE

Paola Valladares Rosado
SECRETARIA

Aida Montiel Héctor

Mario Castillo Mendez

Marulin Azofeifa Trejos

Welmer Ramos González

Melvin Núñez Piña

Carmen Chan Mora

Nidia Céspedes Cisneros
DIPUTADOS (AS)