



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -023-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE UN FONDO
INTERNACIONAL DE INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS DEBIDO A
CONTAMINACIÓN POR HIDROCARBUROS, 1992”**

EXPEDIENTE Nº 21.118

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**GUSTAVO RIVERA SIBAJA
ASESOR PARLAMENTARIO**

SUPERVISADO POR:

**MARÍA MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

17 DE ENERO DE 2019



TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.- ANÁLISIS DE FONDO	4
III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	5
IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	11
<i>Votación.....</i>	<i>11</i>
<i>Delegación.....</i>	<i>11</i>
<i>Consultas Preceptivas</i>	<i>12</i>
<i>Consultas Facultativas.....</i>	<i>12</i>



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU -023-2019

INFORME JURÍDICO

**“CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE UN FONDO
INTERNACIONAL DE INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS DEBIDO A
CONTAMINACIÓN POR HIDROCARBUROS, 1992”**

EXPEDIENTE Nº 21.118

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

Como su nombre lo indica, este Convenio crea un Fondo Internacional, al que dota de personalidad jurídica como una Organización Internacional, destinado a la indemnización de daños producidos por derrames y contaminación consecuente de hidrocarburos a los Estados ribereños o afectados, tanto en su mar territorial como en su zona económica exclusiva.

Este es un Convenio de la Organización Marítima Internacional, y es complementario pero independiente de otro Convenio de esta Organización denominado el Convenio de Responsabilidad Civil (1992).

Mientras que el Convenio de Responsabilidad Civil establece las reglas de fondo para distribución de responsabilidades y reglas de jurisdicción para exigir la indemnización producto de la contaminación por hidrocarburos en el mar, el Convenio que ahora se somete a aprobación, constituye un fondo, que actúa a manera de seguro, para hacer efectivas dichas reclamaciones.

Se parte del principio de que la responsabilidad no debe ser asumida enteramente por la industria naviera (lo cual hace el Convenio de Responsabilidad Civil 1992) sino también en parte por los intereses del receptor de la carga. Se dispone entonces que todos los países receptores de petróleo transportado por vía marítima paguen una pequeña cuota por tonelada importada, con lo cual se financia el Fondo, que de esta forma tenga recursos para responder por la indemnización por un eventual daño causado por contaminación.

El principio aplica de tal forma, que la contribución se calcula dividiendo el costo de las indemnizaciones o reclamaciones pagadas en un año, entre las toneladas transportadas a nivel mundial ese mismo año, lo cual produce un monto poco menos que insignificante, y que sin embargo garantiza una debida indemnización en caso necesario, ya sea que la naviera sea insolvente, la garantía rendida sea insuficiente o que los límites de reclamación del Convenio del cual es complementario (Responsabilidad Civil 1992) no sean adecuados o suficientes.

El Convenio fija el ámbito de cobertura, los límites de indemnización, y crea la institucionalidad propia de la Organización. Se cierra con las tradicionales reglas de los Tratados.

II.- ANÁLISIS DE FONDO

Como se indicó este Convenio es complementario de otro de la misma Organización que fija las reglas de fondo de la Responsabilidad Civil en caso de daño causado por contaminación, y que se ha tramitado en forma conjunta en la corriente legislativa.¹

Mientras que el primero fija las reglas sustantivas de fondo, este Convenio constituye un Fondo que permite hacer efectiva dicha responsabilidad.²

No debe perderse de vista que este Convenio es sucesor de otro de la misma Organización de 1971, del cual, sin embargo, nuestro país no llegó a ser Parte.

El mecanismo de financiamiento es que cada Estado miembro paga una cuota o contribución por tonelada de hidrocarburos importados en su territorio, lo cual da lugar a un monto de recursos que luego están disponibles para indemnizar en caso de daño.

En la práctica, actúa como un seguro internacional contra daño por contaminación por hidrocarburos.

El Convenio en general no presenta problemas de inconstitucionalidad de ningún tipo, salvo el tema de las enmiendas o modificaciones, que ha sido salvado mediante reserva expresa de dichos contenidos que incluyó el Poder Ejecutivo como artículo 2º de la ley de aprobación, con lo cual, se supera cualquier problema jurídico.

Su aprobación es entonces un asunto de conveniencia y oportunidad política.

Corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar o improbar el Convenio y las reservas incluidas por el Poder Ejecutivo, sin posibilidad válida de modificar sus contenidos.

¹ Expediente N° 21.119 “*Convenio Internacional sobre la Responsabilidad Civil nacida de daños debido a contaminación por hidrocarburos (1992)*”.

² [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-the-Establishment-of-an-International-Fund-for-Compensation-for-Oil-Pollution-Damage-\(FUND\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-the-Establishment-of-an-International-Fund-for-Compensation-for-Oil-Pollution-Damage-(FUND).aspx) (visitada el 15 de enero 2019)

En el apartado siguiente se analiza con detalle el articulado a efectos de corroborar que no presenta problemas jurídicos de ningún tipo, y puede ser obviado por quien solo tenga interés en conocer la ausencia de problemas jurídicos como se ha señalado anteriormente.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Disposiciones generales

Artículo 1

Contiene definiciones, todas naturales y normales, aplicables al Convenio, y que se desprenden incluso de los Convenios que vienen a suceder. Las definiciones son a efectos de aplicar el Convenio y no vienen a modificar de ninguna forma ningún aspecto del ordenamiento jurídico nacional, razón por la cual no presentan ningún problema de ningún tipo.

Artículo 2

Se constituye expresamente el Fondo Internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1992, con la finalidad de indemnizar a las víctimas por contaminación producida por derrame de hidrocarburos. Se dispone que todo Estado contratante reconocerá al Fondo como persona jurídica con capacidad de conformidad con su legislación nacional. Es una obligación jurídica concreta que asume el Estado costarricense, pero obviamente natural y dentro del ámbito de disponibilidad del Estado, que no tiene ningún problema de juridicidad.

Artículo 3

Define el ámbito de aplicación del Convenio: daños ocasionados por contaminación, en mar territorial y zona económica exclusiva; pero también, medidas preventivas que se tomen dondequiera que sea para prevenir o minimizar daños. Son racionales y no afectan en forma alguna la soberanía ni la integridad territorial, sino por el contrario con fundamento en estos conceptos, da derecho a recibir la indemnización en caso de evento. Lo anterior, no tiene problema jurídico de ningún tipo.

Indemnización

Artículo 4

Dispone la procedencia de la indemnización, si no es posible obtenerla por vía del Convenio de Responsabilidad Civil 1992, si de conformidad con ese Convenio el responsable es insolvente, o la garantía resulta insuficiente.

Como se observa, el Fondo de indemnización realmente funciona como un seguro, que declarada la responsabilidad en sede jurisdiccional responde por los daños ocasionados.

Después del inciso 1 que señala los supuestos que cubre, los restantes son exclusiones de responsabilidad, todas lógicas y naturales: daños ocasionados por guerra o hecho humano, imposibilidad de demostrar relación de causalidad, omisión inexcusable o acto deliberado propio.

En el inciso 4 se establecen los límites de reclamación por suceso, los cuales fueron a su vez modificados por Resoluciones que se incluyen como Anexos.

A la fecha, el monto máximo de indemnización por suceso simple es de 203 millones de unidades de cuenta o Derechos Especial de Giro (unidad de cuenta del Fondo Monetario Internacional) que corresponderían aproximadamente a la suma de 283 millones de US \$, y en el caso de un daño concurrente (hasta 3 responsables) hasta por la suma de 300 millones de DEG's, o sea, aproximadamente 419 millones de dólares, lo que realmente representa una suma significativa.³

Artículo 5 (suprimido)

Artículo 6

Este artículo establece un plazo de prescripción para las respectivas reclamaciones, sea de tres (3) años para iniciar la acción contados desde el momento en que se produjo el daño. Sin embargo, en ningún caso podrá interponerse acción alguna una vez transcurridos seis años desde la fecha del suceso que ocasionó los daños.

Artículo 7

Establece las normas de jurisdicción para la presentación de las reclamaciones, de conformidad con las reglas del Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 (el Estado soberano del mar territorial o zona exclusiva donde se produjo el daño) pero también contempla los supuestos si un Estado es Parte de un Convenio o no de otro.

La regla es simple: el Fondo es responsable, si de conformidad con estas reglas de jurisdicción toma parte del proceso, de lo contrario no. Un motivo de más, de conveniencia y oportunidad para que nuestro país se adhiera a este Convenio.

³ La conversión aproximada de DEG's, a dólares estadounidenses, al tipo de cambio de 1,3953 dólares por DEG que reporta el Banco Central de Costa Rica para 15 enero 2019: <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/fmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%20351>

Artículo 8

Dispone el deber de reconocer la ejecutoriedad de los fallos derivados de las reglas de jurisdicción contempladas en todos los Estados contratante. Esta disposición es lógica y natural.

Artículo 9

Permite al Fondo la subrogación de los derechos derivados del Convenio de Responsabilidad Civil, cuando por su Parte haya respondido en virtud de los términos de este Convenio, y la cuantía cubra el monto complementario (Resulta ser una regla de distribución interna de responsabilidades dentro del régimen que crean ambos Convenios).

Contribuciones

Artículo 10

Establece el deber de todo Estado receptor que reciba y comercialice más de 150 mil toneladas de hidrocarburos al año de pagar contribuciones obligatorias al Fondo.

El principio como se expone en el preámbulo es que *“las consecuencias económicas de los daños ocasionados por derrames de hidrocarburos transportados a granel por vía marítima no deberían ser soportados exclusivamente por la industria naviera, sino también por los intereses de la carga”*.

Pero más que verlo como un costo “soportado”, en realidad el Convenio opera como un seguro. Todo país receptor de hidrocarburos paga una cantidad, que realmente resulta poco que insignificante, para tener derecho a un monto significativo de compensación por caso de evento de contaminación por derrames.

Artículo 11 (suprimido)

Artículo 12

Este artículo viene a disponer la fórmula o los componentes que deben considerarse para determinar el monto de las contribuciones, básicamente comprende gastos administrativos más pagos por reclamaciones, dividido entre el tonelaje mundial comercializado.

Bastaría por ejemplo, hacer revisión del histórico de los últimos cinco años de contribuciones para tener una idea de cuanto puede resultar este pago, que constituiría la principal obligación que asume el país al ser Parte del Convenio.

año	Contribución £ x Tonelada	US \$	Colones
2014	0,0024779	0,003184	1,9316
2015	0,0029061	0,003734	2,2654
2016	0,0062582	0,008042	4,8784
2017	0,0009734	0,001251	0,7588
2018	0,0037193	0,004779	2,8993

(Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos del documento de “*Contribution to the IOPC Funds*”⁴ de la página electrónica del Fondo Internacional de Compensación por Contaminación de Hidrocarburos⁵ Libra esterlina = 1,2850 US dólar x Libra; y US dólar = 606.63 x Colón según tipo de cambio reportado por el Banco Central de Costa Rica al 15 de enero 2019).

Como se observa, en los últimos años la contribución ha oscilado entre menos de un colón (0,70) hasta 4,87 colones por tonelada, lo cual resulta realmente una cifra poco menos que insignificante, máxime si se tiene en cuenta el beneficio al que se puede llegar a tener en caso de un evento que active la indemnización a favor del país.

Esta es la principal obligación sustantiva del Convenio, obviamente es un asunto de discrecionalidad política y no presenta problemas jurídicos de ningún tipo pues se encuentra dentro del ámbito de las competencias disponibles del Estado en el plano de sus relaciones internacionales.

Artículo 13

Establece la obligación de pagar intereses sobre la mora en el pago de la contribución. Es del todo lógica y natural y un derivado o corolario de la obligación principal que es cancelar la cuota o contribución principal.

Artículo 14

Este artículo conlleva la obligatoriedad de aceptar expresamente el pago de la contribución con la adhesión al Convenio. Parece hasta cierto punto innecesario especificarlo expresamente, pero como sea, es solo un resultado de la obligación principal establecida anteriormente. No tiene problema jurídico alguno.

⁴ Obtenido de la siguiente dirección electrónica:

https://www.iopcfunds.org/fileadmin/IOPC_Upload/Downloads/English/Contributions_to_the_IOPC_Funds_e_01.pdf

⁵ International Oil Pollution Compensation Funds <https://www.iopcfunds.org/>

Artículo 15

Este artículo dispone la obligación del Estado de actuar sobre los participantes de importar hidrocarburos en su propio territorio, a efecto del pago de la cuota. Así el Estado Contratante dispondrá lo necesario para que toda persona que en el territorio del Estado de que se trate reciba hidrocarburos sujetos a contribución en cantidades tales que deba pagar contribuciones al Fondo, figure en una lista que el Director elaborará y mantendrá actualizada. En el caso de nuestro país, que la única entidad estatal a ese fin es RECOPE, la norma resulta de una aplicación más sencilla por ese motivo.

Organización y administración

De los artículos 16 al 31 inclusive, aunque hay algunos suprimidos, el Convenio establece las reglas de su propia institucionalización como Organización internacional. Sigue la estructura básica tradicional de una Asamblea General compuesta por los miembros y un órgano ejecutor de carácter administrativo que es la Secretaría.

Define sus funciones, las cuales son eminentemente burocráticas y naturales en este campo. Este aspecto de la propia institucionalidad internacional obviamente no tiene relación con el derecho interno de los Estados y es enteramente referido al plano de la propia Organización, razón por la cual no presenta problemas de inconstitucionalidad o jurídicos de ningún tipo por ser un tema independiente de los Estados mismos.

Votación

Artículo 32 y Artículo 33

Parte del principio un “miembro un voto” (podría no serlo, como sucede en las organizaciones financieras internacionales), pero las votaciones según los diversos asuntos requieren diferentes tipos de mayorías. Dado que las decisiones que puede tomar la Organización son por entero limitadas por el Convenio mismo, la aceptación de la adhesión significa también la eventualidad de quedar obligado como país por decisiones de la mayoría (como la referida a la determinación de la contribución). Esto no tiene problema jurídico, porque como reiteramos, estas diferentes decisiones están acotadas por el Convenio mismo, y el Estado desde el momento en que accede a dichas obligaciones, asume también la forma o el mecanismo de llegar a ellas.

Artículo 34

Dispone privilegios o exenciones tributarias en los Estados miembros a favor del Fondo como organización internacional, lo cual es común y tradicional en la materia y no presenta problemas jurídicos de ningún tipo.

Disposiciones Transitorias

Artículos 35 al 36 quinquies

La mayoría son disposiciones del tránsito del régimen jurídico del Convenio de 1971 al actual. Como nuestro país no formó parte del Convenio anterior, ninguna de esa disposición le aplica.

Igualmente el resto de esas disposiciones transitorias se refieren a asuntos ya cumplidos por su plazo, por lo que en general, dichas disposiciones ya perdieron su vigencia o efecto jurídico. Tómese en cuenta, que el Convenio entró a regir desde el año 1996, hace ya más de 20 años.

Cláusulas finales

Con una extraña técnica legislativa (creemos que para guardar una cierta concordancia con el articulado del Convenio o Protocolo anterior) mediante esta disposición única se reproducen los artículos 28 a 39 del Protocolo de 1992, como disposiciones finales de este Convenio, adecuando incluso el sentido de Estados miembros.

Todas estas disposiciones son lo que se conoce como disposiciones del derecho de los tratados, destinadas a regular la aplicación misma del instrumento internacional.

Artículo 32 y 33

Revisión y enmienda

Comentario especial merece este artículo 32 y es aplicable para el siguiente Artículo 33, y es lo referido a la enmienda de los límites de indemnización, en la medida que establecen procedimientos de enmienda por mayorías, y que aplican “en forma automática” aunque el Estado haya votado en contra de ellas.

Este problema se salva, sin embargo, porque el Poder Ejecutivo incluyó un artículo 2° en la Ley de aprobación, mediante el cual hace reserva expresa de estos procedimientos automáticos contenidos en los artículos 32 y 33 de las disposiciones finales.

La reserva es admisible, y forma parte de las competencias exclusivas de negociación del Poder Ejecutivo. Salvando esos contenidos contrarios a nuestro ordenamiento jurídico y refiriendo enteramente estos procedimientos a nuestro orden constitucional, el asunto se salva y se resuelve enteramente el problema jurídico.

Las restantes disposiciones referidas a entrada en vigor, denuncia, terminación, y eventual liquidación del fondo no observan problemas jurídicos de ningún tipo.

El artículo 39 considera el español como idioma auténtico del texto, lo que excluye problemas por ese motivo.

En tratándose de la adhesión a un Convenio vigente, obviamente ya negociado, esta etapa se excluye, y basta la aprobación y ratificación posterior del Poder Ejecutivo para demostrar a cabalidad la voluntad del Estado en obligarse.

RESOLUCIÓN

El Convenio incluye además una Resolución de la Organización Marítimo Internacional de octubre 2000, mediante la cual se enmiendan los límites de indemnización por daños debidos a contaminación por hidrocarburos.

Como ya se dijo anteriormente cuando se analizó el artículo, esta Resolución o los límites que contiene ya está contenida o integrada en el texto del artículo 4 del Convenio.

ARTÍCULO 2

Como ya se indicó, el Poder Ejecutivo incluye reservas a las disposiciones finales (artículos 32 y 33) para salvar el problema del procedimiento de enmiendas automáticas y referir enteramente los procedimientos a conformidad con nuestro ordenamiento constitucional.

Son parte de la potestad exclusiva de negociación del Poder Ejecutivo y la Asamblea solo puede aprobarlas e improbarlas sin que sea válido modificarlas.

No solo no presentan problema jurídico alguno, sino que son precisamente el medio o instrumento para evitar problemas de inconstitucionalidad.

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

Este proyecto puede aprobarse con la mayoría absoluta de los presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

En tratándose de la aprobación de un tratado internacional NO puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena según disposición expresa del artículo 124 párrafo 3° de la Constitución Política, y en consecuencia deberá ser conocido y votado en el Plenario Legislativo.



Consultas Preceptivas

- Tiene consulta obligatoria con la Sala Constitucional después de aprobado en primer debate.

Consultas Facultativas

- Se recomienda consultarlo al Ministerio de Ambiente y Energía y
- Refinadora Costarricense de Petróleo RECOPE.

Elaborado por: grs
/*Isch// 17-1-2019
C. Archivo