



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST- IIN -048-2019**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY**

**“LEY PARA EL RESCATE, FORTALECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR PALMERO NACIONAL. (REFORMA A LA LEY N.º 8868, AUTORIZACIÓN PARA AMPLIAR EL PLAZO DEL FIDEICOMISO N.º 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)”**

**EXPEDIENTE N° 21.133**

**INFORME INTEGRADO  
(JURÍDICO-ECONÓMICO)**

**ELABORADO POR:**

**ARTURO AGUILAR CASCANTE  
MARCO NÚÑEZ GONZÁLEZ  
ASESORES PARLAMENTARIOS**

**SUPERVISADO POR:**

**M<sup>a</sup> MAYELA CHAVES VILLALOBOS  
MAURICIO PORRAS LEÓN  
JEFES DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:**

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

**28 DE MARZO DE 2019**

## TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO .....	3
II.- GENERALIDADES DEL CULTIVO DE LA PALMA ACEITERA .....	4
III.- CONSIDERACIONES PREVIAS.....	7
3.1. Generalidades sobre el contrato de fideicomiso .....	7
3.2. Antecedentes de la Ley N° 8868 .....	15
3.3. Sobre el Fideicomiso 955 .....	17
IV.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO .....	22
Artículos 1 y 2.....	22
Artículo 3.....	25
Artículo 4.....	28
Artículo 5.....	32
Artículo 6.....	33
Artículo 7.....	33
Artículo 8.....	36
Transitorio I.....	37
Transitorio II.....	39
Transitorio III.....	40
Transitorio IV .....	40
Transitorio V .....	40
Transitorio VI .....	41
<b>Artículo 2 del proyecto</b> .....	45
V.- ASUNTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA .....	45
VI.- CONCLUSIONES .....	46
VII.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO Y PROCEDIMIENTO .....	46
Votación .....	46
Delegación .....	46
Consultas .....	47
Obligatorias:.....	47
Facultativas:.....	47
VIII.- ANTECEDENTES JURÍDICOS RELACIONADOS .....	48
IX. ANEXO .....	49



**AL-DEST- IIN -048-2019  
INFORME INTEGRADO**

**“LEY PARA EL RESCATE, FORTALECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR PALMERO NACIONAL. (REFORMA A LA LEY N.º 8868, AUTORIZACIÓN PARA AMPLIAR EL PLAZO DEL FIDEICOMISO N.º 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)”**

**EXPEDIENTE N° 21.133**

**I.- RESUMEN DEL PROYECTO**

La presente iniciativa busca reformar de forma integral 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<sup>1</sup>”*.

Las modificaciones a la Ley N° 8868 y que constan en el artículo 1 de este proyecto, consisten básicamente, en:

- a) Ampliar la zona de cobertura del fideicomiso a todo el territorio nacional.
- b) Extender el plazo de vigencia del fideicomiso por 50 años más.
- c) Transferir los recursos del fideicomiso vía presupuesto al fiduciario.
- d) Especificar de forma amplia el destino de los recursos.
- e) Establecer una serie de deberes al Estado para el fortalecimiento del fideicomiso y el sector palmero nacional.
- f) Asignar algunas funciones adicionales a la Comisión Interinstitucional.
- g) Incorporar un nuevo miembro (presidente de Canapalma<sup>2</sup> o su representante) a la Comisión Interinstitucional.
- h) Incorporar criterios de idoneidad para poder ser miembro de la Comisión.
- i) Dotar de algunos funcionarios para ejecutar las labores de la Comisión (un agrónomo y un profesional en labores administrativas y de contaduría).
- j) Realizar estudios para identificar los productores de palma aceitera cuyas deudas con el Sistema Bancario Nacional y el Banco Popular se encuentren retrasadas por los motivos señalados en el proyecto.
- k) Ejecutar un programa dirigido a la compra, readecuación, reajuste de pago de deudas y la morosidad de los productores de palma.

---

<sup>1</sup> De 15 de octubre de 2010.

<sup>2</sup> Cámara Nacional de Productores de Palma.

- l) Trasladar la mitad de los superávits libres del MAG<sup>3</sup>, SFA<sup>4</sup>, INTA<sup>5</sup>, CNP<sup>6</sup> para fortalecer el fideicomiso.

Finalmente, el artículo 2 del proyecto le otorga un plazo de 6 meses al Ministerio de Agricultura y Ganadería para dictar el reglamento de la ley.

## II.- GENERALIDADES DEL CULTIVO DE LA PALMA ACEITERA

El cultivo de la palma aceitera en Costa Rica tiene más de 8 décadas de desarrollarse. A partir del agotamiento de las tierras destinadas al cultivo del banano, y la retirada de las compañías bananeras del pacífico sur por motivos de orden laboral, alrededor de la década de los años 80, se comenzó con mayor intensidad la sustitución del cultivo en dichas tierras, pasando del banano a la palma aceitera. Al respecto señala la Cámara de Nacional de Productores de Palma en una de sus publicaciones:

*“En Costa Rica el cultivo de palma aceitera data desde finales de los años cuarenta en las regiones de: Quepos y Parrita.*

*De igual forma en la zona sur del país se empezó a sustituir el banano por palma, a raíz de problemas laborales en 1982.*

*Paralelo a esto la empresa Palma Tica S. A. inicia un programa de incentivos para siembra de Palma por parte de Productores Independientes y Cooperativas y que a la fecha ha sido continuado. El cultivo de palma se ha convertido en una de las mejores alternativas para el progreso de los agricultores. La palma tiene la gran ventaja de ser un cultivo perenne y de proveer cosecha durante más de treinta años. El aceite de palma es el principal producto de exportación.*

*Costa Rica tiene un área de siembra de unas 60,000 hectáreas, con una productividad promedio a nivel nacional de unas 17.5 toneladas métricas de Fruta/hectárea-año (aprox. 4.00/tm-hectárea-año de ACP). Lo cual se ha mantenido en los últimos cinco años. Las Zonas de producción son por su importancia: Zona Pacífico Sur, que cuenta con 4 plantas extractoras de aceite; Zona Pacífico Central, con dos plantas extractoras de aceite y Zona Atlántica con una planta extractora de aceite.*

---

<sup>3</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería.

<sup>4</sup> Servicios Fitosanitario del Estado.

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria.

<sup>6</sup> Consejo Nacional de Producción.

*En cuanto a la estacionalidad, la mayor producción se presenta en los meses de invierno Mayo a Noviembre y se tiene una menor producción en los meses de verano Diciembre a Abril.*

*Los aceites vegetales son todos “commodities” con producción, disponibilidad y demanda mundial, que poseen un rango de precios internacional. La palma se comercia en la Bolsa de Malasia, la soya en el Chicago Board of Trade (CBOT), la canola en Winnipeg, Canadá y la colza en París. Costa Rica por su participación relativa en la industria mundial de los aceites vegetales, específicamente en el Aceite Crudo de Palma es un tomador de precio y no un fijador de precios. Aproximadamente el 60% de la producción de todo el aceite de palma que se produce en Costa Rica se exporta, siendo el principal destino México.*

*Todos los aceites son sustitutos entre sí y el aceite de palma producido en Costa Rica debe ser competitivo frente a todos ellos. Existen muchos subsidios e incentivos en la producción mundial de aceites y grasas y el sector costarricense no goza de ninguno.”<sup>7</sup>*

Los principales productores de palma aceitera o africana en el mundo son países asiáticos, siendo que Costa Rica ocupa el quinceavo lugar como productor de este cultivo. Igualmente la forma de propiedad en Costa Rica de este cultivo es de pequeña y mediana propiedad, por lo que el mismo no se encuentra concentrado. Sobre las características del sector productor de palma indica Carlos Luis Leiva Sandoval, investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, lo siguiente:

*“La palma aceitera es la oleaginosa que permite obtener los mejores rendimientos de aceite por hectárea. Indonesia, Malasia y Nigeria concentran más del 80% del área mundial cultivada. En el año 2009, los datos de la Food Agricultural Organization (FAO) ubican a Costa Rica en la posición quince en el mundo, con un área cosechada de cercana a las 55000 hectáreas.*

*...Según el Censo Agropecuario 2014, el número de productores fue de 2169, de los cuales cerca del 66% estaban afiliados a alguna cooperativa o asociación y un 33% eran independientes. Se estima que en el año 2010 la actividad palmera generaba más de 8 000 empleos directos y cerca de 31000 empleos indirectos (Canapalma, 2011; Arroyo, 2012). Entre 2008 y 2014, el hectareaje de palma aceitera pasó de 52600 a 77750, generando una tasa de incremento de 6,73% anual, la cual superó a todos los otros productos agrícolas; le siguió en importancia el crecimiento del área cultivada de piña*

---

<sup>7</sup> <http://www.canapalma.cr/index.php/novedades/8-noticias/20-estratificacion-de-los-productores-segun-extension-de-tierra-4>

(1,51 % anual); (Leiva C. y Vargas, J., 2017). Pese a ello, desde el punto de vista de la productividad por hectárea, que explica en un alto grado la competitividad interna y externa de la producción agrícola, la producción por área cultivada de palma fue de apenas del 2,10%, muy por debajo de la de la piña (11,25%); caña de azúcar (4,59%) y banano (4,42%).

*La palma aceitera tiende a ser una actividad de poca concentración entre productores. Así, por ejemplo, las parcelas de menos de 10 hectáreas aglutinaron un total de 6007,6 hectáreas, un número de fincas de 1173 y una extensión media de 5,12 hectáreas. Por su parte, las fincas iguales y mayores a 10 hectáreas, los parámetros anteriores corresponden a 60412,1 hectáreas, número de parcelas 996 y una extensión media de explotación de 60,7 hectáreas; por lo cual muchas de ellas coinciden con la clasificación de micro, pequeñas y medianas empresas agrícolas del MAG. En cuanto a tenencia de fincas un 54% de las fincas de menos de 10 hectáreas poseen el 0,09% de la extensión total del cultivo y un 0,46% de las fincas de 10 y más hectáreas acaparan un 91% del área cultivada de palma (Leiva, C. y Vargas, J., 2016) Finalmente, en materia de financiamiento las parcelas más pequeñas, menos de 10 hectáreas, recibieron menos recursos financieros, pues 80,62% no obtuvo créditos contra 71,29% de las fincas de palma de 10 y más hectáreas (Leiva C. y Vargas J, 2016).<sup>8</sup>*

El modelo de producción y comercialización de la palma, se fundamenta en muchos productores, asociados o no, que venden sus cosechas a las compañías procesadoras del aceite, que a su vez lo exportan.

Estas compañías pagan conforme el precio internacional de la fruta, el cual como es de esperar fluctúa conforme a los aspectos determinantes del contexto como la oferta y demanda, que a su vez se ve afectada por otros factores como la cantidad producida, expectativa y pronósticos de producción, cambios políticos en los países productores, consumo, etc.; sobre las fluctuaciones que presenta esta actividad señala el Instituto de Fomento Cooperativo:

*“En el caso de los precios internacionales, éstos se rigen por las estimaciones contempladas en la valoración CIF Rotterdam en donde además intervienen variables importantes como el precio del petróleo, el precio de competidores directos como el aceite de Soya y la oferta de los dos productores mayoritarios: Malasia e Indonesia.*

---

<sup>8</sup> Opinión: La palma aceitera en Costa Rica

<https://www.crhoy.com/opinion/el-lector-opina/opinion-la-palma-aceitera-en-costa-rica/>

*La caída de los precios de este producto ha sido considerable. Por ejemplo en 2011 hubo meses donde en Parrita se pagaron más de ¢90.000 por tonelada métrica, pero a agosto de 2015 ese precio disminuyó a menos de ¢40.000.*

*Esta reducción significativa del precio, aunada a las regulaciones implicadas en las Normas Internacionales de la Ronda Sostenible de Palma (RSPO), hacen que los productores nacionales trabajen con pérdidas.*

*"Nosotros somos empresas que pagamos cargas sociales e impuestos, velamos porque nuestras cosechas se ajusten a las reglas internacionales de sostenibilidad y todos estos aspectos hacen imposible que con precios tan bajos manejemos ganancias", comentó Fernando Araya, gerente de COOPEACALIFORNIA R.L.*

*Por otra parte, según indicadores meteorológicos, este 2015 por ejemplo, la zona de Parrita ha presentado una disminución de 1100 milímetros cúbicos de agua. Esta sequía tendrá repercusiones graves para 2017 donde se prevé una rebaja del 8% en producción y donde las estadísticas internacionales calculan un aumento de precio no superior a los \$650 por tonelada internacional.*

*"Lo más serio ahorita es la caída del precio. La palma no es un cultivo que usted pueda sustituir por otro rápidamente, pues el costo de este cambio es muy elevado. Es un cultivo que puede durar hasta 40 años y usted si tiene una plantación de 10 años no va a desperdiciar 30 años de vida útil", expresó Araya."<sup>9</sup>*

### **III.- CONSIDERACIONES PREVIAS**

#### **3.1. Generalidades sobre el contrato de fideicomiso**

El fideicomiso tiene sus raíces en el derecho romano, etimológicamente viene de la palabra "fiducia" que significa "fe, confianza", en el derecho anglosajón se le conoce como "trust".<sup>10</sup>

Es una figura jurídica que permite aislar bienes, flujos de fondos, negocios, derechos, entre otras cosas, en un patrimonio independiente y separado con diferentes finalidades.

Se puede definir como un contrato a través del cual una persona le transmite la propiedad o administración de determinados bienes a otra, en donde esta última la

<sup>9</sup> [http://www.infocoop.go.cr/enterese/noticias/2015/octubre/octubre\\_1.html](http://www.infocoop.go.cr/enterese/noticias/2015/octubre/octubre_1.html)

<sup>10</sup> "El Fideicomiso, Regulación Jurídica y posibilidades prácticas"

ejerce en beneficio de quien se designe en el contrato, hasta que se cumpla un plazo o condición.

En esencia, la utilización de la figura "fideicomiso" permite al inversor invertir su capital en un negocio que será manejado por un experto que actúa con la prudencia y diligencia del buen padre de familia. Se propone como instrumento jurídico, puesto que es consistente con los principios de confianza con los que muchos negocios se llevan a cabo desde hace décadas<sup>11</sup>.

Mediante Oficio ST-201-2014 J este Departamento elaboró algunas precisiones en torno a la figura del fideicomiso, manifestando que de manera general, es un contrato tipificado en el derecho sustantivo, y por tanto, otorga a las partes contratantes la garantía de su leal ejecución a través de normas concretas, positivas, que prevén los efectos jurídicos para las partes, quedando amparado, inclusive, por el principio de la autonomía privada emergente del artículo 1022 del Código Civil, limitado sólo por los principios generales en cuanto a que los fines del negocio no sean contrarios a la ley, al orden público, a la moral y a las buenas costumbres, en concordancia con el artículo 1007 del Código Civil .

Sin embargo, al ser un contrato de administración y transmisión de propiedad (que se administra como un patrimonio autónomo), tratándose de Instituciones públicas, que utilizan y comprometen recursos públicos, para la constitución de fideicomisos públicos, se requiere expresamente de autorización legal especial, según el artículo 14 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. (LAFRPP).

En palabras de la Contraloría General de la República "(...) se trata de una figura propia del derecho privado, regulada en nuestro Código de Comercio, que se refiere a la transferencia de recursos públicos por parte de un sujeto público como fideicomitente a un fiduciario, a efectos de constituir el patrimonio del fideicomiso y que éste sea destinado al cumplimiento de los fines propuestos. Al respecto, en el oficio No. 00739 (DCA-0323) del 30 de enero de 2008, este órgano contralor indicó: *"Por ello es que la aplicación de este negocio jurídico en el ámbito del sector público debe ajustarse a la realidad de la Administración Pública, la cual no puede disponer libremente de su patrimonio en la misma forma en que puede hacerlo un sujeto privado, en tanto se encuentra sujeta al principio de legalidad y, en esta materia, al principio de legalidad financiera, mediante el cual se instituye la reserva de ley para la disposición de fondos públicos, de conformidad con los artículos 11 y 140 inciso 8) de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978.1 "* / Con el artículo 14 de la Ley de la Administración Financiera de la República se vino a estipularse

---

<sup>11</sup> Tomado del sitio web: <http://www.monografias.com/trabajos-pdf4/fideicomisos-costa-rica/fideicomisos-costa-rica.pdf>

*expresamente lo que ya desde mucho antes se había indicado, que resulta necesario una autorización legal como un requisito para la constitución de fideicomisos. Sin embargo, por lo antes dicho, es claro que independientemente una entidad pública se encuentre o no bajo el ámbito de aplicación del citado artículo 14, no implica que se exima de la necesidad de contar con fundamento legal para proceder a disponer de su patrimonio en fideicomiso.”<sup>12</sup>*

Los fideicomisos públicos son por tanto, instrumentos jurídicos creados mediante ley para cumplir con una finalidad lícita y determinada, a efecto de fomentar el desarrollo económico y social a través del manejo de los recursos públicos administrados por una institución fiduciaria destinada a satisfacer el interés público. El artículo 14 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley 8131 de 18 de setiembre del 2001 preceptúa: *“Los entes establecidos en el artículo 1 no podrán constituir fideicomisos con fondos provenientes del erario de no existir una ley especial que los autorice. Dicha ley regulará las condiciones generales que se incluirán en el contrato de fideicomiso...”*, estableciendo además que dichos contratos deberán ser refrendados por la Contraloría General de la República, ente que aprobará los presupuestos de ingresos y egresos de esos fideicomisos.<sup>13</sup>

En ese mismo orden de ideas, el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República otorga en su inciso b) una competencia facultativa de ese órgano, sobre: *“...los sujetos privados, que sean custodios o administradores, por cualquier título, de fondos y actividades públicas que indica esta ley”* y el artículo 18 ibídem dispone en lo conducente: *“Corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones*

---

<sup>12</sup> División de Contratación Administrativa. Oficio DCA-2938 de 11 de noviembre, 2014.

<sup>13</sup> La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos de conformidad con el artículo 1° es aplicable a:

*“a) La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.*

*b) Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.*

*c) La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.*

*d) Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley.*

*También esta Ley se aplicará, en lo que concierna, a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas, en relación con los recursos de la Hacienda Pública que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por los órganos y entes referidos en los incisos anteriores o por los presupuestos institucionales de los bancos del Estado”.*

*semiautónomas y las empresas públicas. Los entes públicos no estatales deberán cumplir con tal requisito cuando una ley especial así lo exija. (...)*”

Establecido lo anterior, resulta claro que los fideicomisos públicos han sido concebidos por el legislador como un instrumento más, que permite la realización de proyectos de desarrollo de toda naturaleza, pero sujeto a las reglas y principios de la contratación administrativa, así como a los controles y refrendo de la Contraloría General de la República. La Sala Constitucional al analizar el alcance y contenido del referido artículo 14 de la LAFRPP expresó:

*“La Sala entiende –como lo señaló la Procuraduría General de la República en dictamen C-398-2003 del 18 de diciembre del 2003– que hay importantes e innegables motivos de orden social y económico que justifican la creación de fideicomisos públicos, como un medio a través del cual el Estado puede consolidar recursos financieros provenientes de diversas fuentes para destinarlos a una multiplicidad de beneficiarios, regulando la aplicación de dichos recursos por medio del respectivo contrato de fideicomiso. Sin embargo, hacerlo sin la debida supervisión, cuando media el empleo de dineros u otros bienes públicos, evidentemente resquebrajaría el esquema de control que la propia Constitución Política ha querido entronizar en varias de sus normas”<sup>14</sup> (Lo subrayado no pertenece al original)*

En igual sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la República al indicar que “(...) Respecto a la viabilidad jurídica de constituir fideicomisos con fondos públicos, debemos indicar que este Despacho ha analizado tal posibilidad en diferentes ocasiones (véase, por ejemplo, los dictámenes C-252-87, del 15 de diciembre de 1987; C-188-89, del 8 de agosto de 1989; C-188-97, del 2 de octubre de 1997; y O.J.-055-97, del 30 de octubre de 1997). En tales pronunciamientos se estableció una premisa según la cual, es posible utilizar la figura del fideicomiso siempre y cuando ello no suponga transferir potestades administrativas propias de la actividad ordinaria de los entes públicos, o sea, aquellas para las cuales fueron específicamente creados”<sup>15</sup>.

Desde esa perspectiva, ha señalado el ente contralor, que los dos supuestos jurídicos para constituir fideicomisos son: a) que su creación “(...) se justifique como instrumento para la actividad de contratación administrativa, es decir, cuando ello se constituya como un instrumento dentro de un negocio jurídico macro, donde ese fideicomiso sea una de sus partes y no el todo...”<sup>16</sup> y b) que no se utilice el fideicomiso “(...) como una forma incorrecta de vaciar el contenido de

<sup>14</sup> Res: 2004-11607, a las ocho horas con cincuenta y un minutos del veinte de octubre del dos mil cuatro.-

<sup>15</sup> O.J.-051-2001 de 7 de mayo del 2001

<sup>16</sup> Oficio No. 00739 (DCA-0323) del 30 de enero de 2008, mencionado en oficio DCA-0094 de 19 de enero de 2012

*la actividad sustantiva de la Administración respectiva, se respeten las funciones de control y fiscalización y se respete igualmente el régimen de prohibiciones para contratar con el Estado”<sup>17</sup>*

Por otra parte, si bien es cierto, el artículo 14 de la Ley N° 8131, no conceptualizó o incluyó una lista taxativa del tipo de fideicomisos que pueden constituir los entes públicos, la Contraloría General de la República ha indicado que ello no implica que dicha elección pueda ser arbitraria “(...) o ayuna de los elementos que deben impregnar todo acto administrativo, debiendo ponerse especial cuidado en los términos del fideicomiso y la forma en que se ejecutará...”<sup>18</sup>

Desde ese punto de vista, debe de tomar en cuenta el legislador los diversos tipos de fideicomiso público que la Contraloría distingue y sus características que han sido descritos de la siguiente manera:

- **Fideicomiso de Administración:** *“En los fideicomisos de administración, el fiduciario se obliga con respecto al patrimonio fideicometido a conservarlo, custodiarlo o emplearlo según se indique en el contrato, en procura de un beneficio para el fideicomisario, que podría ser el propio fideicomitente. Entre este tipo de fideicomisos se encuentran los testamentarios, de seguros de vida o accidentes, de educación, hospitalización, recreación, pensión y administración de cobro y pagos.” (CGR 1420 (FOE-AM-62) de 13 de febrero del 2002)*
- **Fideicomiso de Inversión:** *“En los fideicomisos de inversión, los inversionistas fideicomitentes aportan un patrimonio a un fondo que el fiduciario se obliga a utilizar en la adquisición y negociación de títulos valores de emisores públicos y privados, procurando un manejo profesional y especializado de su liquidez, diversificación de riesgos y provecho de las economías a escala, para lograr que los fideicomisarios (normalmente los mismos inversionistas fideicomitentes) logren los beneficios que se obtienen al participar en inversiones a gran escala, como pueden ser mayor rentabilidad, liquidez y seguridad. Como fideicomisos de inversión se pueden considerar los fondos especiales, fondos de pensiones y fondos de cesantía” (CGR 1420 (FOE-AM-62) de 13 de febrero del 2002)*
- **Fideicomiso de Garantía:** *“En el fideicomiso de garantía el fideicomitente transfiere la propiedad fideicometida con el fin de garantizar con el patrimonio fideicometido, o con su producto, el cumplimiento de ciertas obligaciones a su cargo o a cargo de terceros.*

---

<sup>17</sup> Ibídem

<sup>18</sup> División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República. DCA-0094 de 19 de enero de 2012

*Mediante este instrumento el fideicomisario legitima su posición de acreedor frente al fiduciario, con miras a que si el fideicomitente incumple con su obligación, pueda solicitar al fiduciario ejecutar lo pactado, como puede ser la venta del bien fideicometido para cancelar así la obligación.” (CGR 7233 (DCA 2252 de 5 de julio del 2007)*

- **Fideicomiso de Titularización:** “[...] La titularización o securitización es más que todo un esquema financiero por medio del cual se obtiene un activo líquido (tal como títulos valores con oferta pública), a partir de activos ilíquidos (tales como derechos de cobro), que son aislados en un patrimonio de afectación ad hoc. Así, la titularización se considera como un proceso de captación de fondos a través de la emisión de títulos valores con oferta pública, respaldados por el futuro flujo de caja proveniente de activos que devengan una renta. De ahí que, con este esquema, se obtiene financiación a partir de recibir el valor presente de un flujo de fondos futuros. Si bien esta operación se puede realizar bajo diferentes formas jurídicas (por ejemplo a partir de fondos comunes de inversión cerrados), lo cierto es que el fideicomiso es el instrumento más utilizado para estas titularizaciones, dado que permite aislar los activos afectados al repago de los títulos valores de aquellos riesgos ajenos a la operación.[...]” (CGR 739 (DCA-323 de 30 de enero del 2008)

De modo tal, que los fideicomisos públicos, cualquiera que se trate, siempre y cuando no impliquen una sustracción de la actividad de la administración o impliquen el traslado de funciones sustantivas de la administración a manos de un tercero, son instrumentos legales y eficaces en el ordenamiento jurídico a los que se puede o debe recurrir, siempre y cuando se den los presupuestos que justifiquen su creación como uso alternativo de esa vía contractual y negocial tendiente a la satisfacción de un interés público.

Incluso el párrafo segundo del artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494 de 2 de mayo de 1995, contempla que “(...) Cuando lo justifique la satisfacción del fin público, la Administración podrá utilizar, instrumentalmente, cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo”.

La Contraloría General ha interpretado dicha disposición como la autorización a la utilización de figuras jurídicas por parte de la administración, que como los fideicomisos, estén destinadas a la satisfacción del interés público, siempre y cuando sea de carácter instrumental, es decir, como lo indicamos anteriormente cuando ello se constituya como un instrumento dentro de un negocio jurídico macro, donde ese fideicomiso sea una de sus partes y no el todo.

Finalmente, no es ocioso analizar el principio constitucional de caja única del Estado según el cual la Tesorería Nacional, órgano constitucional creado y regido por los artículos 185 a 187 de la Carta Magna, es el único y exclusivo órgano con facultad legal para pagar y recibir a nombre del Estado los recursos económicos que deban de ingresar a las arcas nacionales por cualquier título, lo cual se complementa a través del numeral 66 de la LAFPPR<sup>19</sup> cuyo párrafo primero establece que “(...) Todos los ingresos que perciba el Gobierno, entendido este como los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1° de esta Ley, cualquiera que sea la fuente, formarán parte de un fondo único a cargo de la Tesorería Nacional. Para administrarlos, podrá disponer la apertura de una o varias cuentas en colones o en otra moneda”.

De conformidad con el criterio de la Sala Constitucional, el principio de Caja única del Estado, recogido por los artículos 176 y 185 de la Constitución Política garantiza que “(...) el principio de unidad de caja que se encuentra estrechamente vinculado con el principio de universalidad mencionado en el considerando V de esta sentencia- determina que todos los ingresos públicos deben ser recaudados en la caja del Estado, para atender con esa universalidad de fondos las obligaciones estatales autorizadas por el Presupuesto. Los fondos deben ser centralizados en la Tesorería Nacional, siendo ésta el punto receptor de todos los ingresos que obtenga el Estado como consecuencia de la gestión de sus recursos financieros. Este principio es vulnerado cuando los recursos públicos no ingresan a la Tesorería, sino que, como en este caso, se depositan en la cuenta de un fideicomiso, por lo que no es el Tesoro Público, sino este fideicomiso, a través de una entidad bancaria, el que dispone su distribución”<sup>20</sup>.

Lo anterior no quiere decir que la figura del fideicomiso se oponga *per se* al principio de caja única o que sea imposible su materialización en virtud de que las entidades obligadas al cumplimiento de ese principio, deban trasladar los recursos hacia la caja única, pues como lo indica la Sala Constitucional “(...) *el Estado Social de Derecho supone el apego a los principios y normas que rigen la administración financiera. Ello aun cuando se trate de servicios o funciones*

---

<sup>19</sup> Reformado por el artículo 7°, de la Ley N° 8299, de 22 de agosto de 2002. Publicada en La Gaceta N° 167, Alcance N° 62, de 2 de setiembre de 2002.

<sup>20</sup> Sentencia No. 2006-09170. En igual sentido véase la resolución N° 8675-2005 de 9:56 horas de 1 de julio de 2005 que en cuanto interesa dice: “...El principio constitucional de Caja Única determina que todos los ingresos del Estado central, así como todos sus egresos de dinero, deberán ser canalizados a través de una oficina especializada por Ministerio de Hacienda, la Tesorería Nacional, de modo que para las autoridades de control de la Hacienda Pública, en especial para la Contraloría General de la República, resulte más eficaz la vigilancia sobre el buen uso que se dé de los fondos públicos. La Sala Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia que son contrarias al derecho de la Constitución las normas o prácticas públicas que permitan que fondos del Presupuesto de la República sean manejados por órganos diversos de la Tesorería Nacional. (Cfr. sentencias números 04907-95, 05399-95, 04528-99, 04529-99, etc.)...”

*expresión clara de los principios de solidaridad y justicia social. La naturaleza social del fin, de la actividad o de la función no justifica la prescindencia de esas normas, particularmente de las que están dirigidas a regular la administración financiera y entre ellas, las referidas a caja única<sup>21</sup>.*

Ello quiere decir, que toda operación financiera, presupuestaria o extrapresupuestaria, que implique el manejo o disposición de fondos públicos, necesariamente debe de ser centralizada en función de la claridad y transparencia que debe regir en lo relacionado con recursos públicos, lo que resulta coexistente no solo desde el punto de vista jurídico, sino práctico. Así por ejemplo, según el Informe de la Contraloría General de la República, oficio DFOE-EC-23/2004 del 8 de setiembre del 2004, mediante el cual se estudió, la Administración del Fideicomiso del Fondo Nacional de Becas”, recomendó a FONABE tomar medidas pertinentes y oportunas para ajustar el funcionamiento del fideicomiso a la aplicación del principio de caja única, **“ingresando sus dineros a la caja única del estado, con la opción de mantener el fideicomiso.”**

En conclusión, la autorización o habilitación para que distintas entidades o instituciones públicas puedan constituir fideicomisos, encuentra fundamento en el artículo 14 de la LAFPPR. No obstante, dicha autorización no exime la futura constitución de fideicomisos públicos, de cualquier tipo que se trate, del cumplimiento de los presupuestos básicos para su conformación, a saber, el carácter instrumental del mismo y el cumplimiento del principio de legalidad presupuestaria. Bajo ninguna circunstancia un fideicomiso constituido con fondos públicos, puede evadir ni siquiera de forma parcial, la debida fiscalización de la Contraloría General de la República, sustraerse de los principios de la contratación administrativa, delegar o transferir funciones o competencias que resultan sustantivas y exclusivas para la administración o incumplir con el principio de caja única del Estado.

En nuestro país el fideicomiso se encuentra conformado por las siguientes partes:

- El Fideicomitente: es la parte que transfiere o trasmite al fiduciario la propiedad de bienes o derechos.
- El Fiduciario: es quien administra los bienes o derechos objeto del fideicomiso para la realización de fines lícitos y predeterminados en el acto constitutivo, y en cuyo desempeño debe emplear el cuidado de un buen padre de familia.
- El Fideicomisario: es la persona en cuyo beneficio se ha instituido el fideicomiso.

---

<sup>21</sup> Sala Constitucional, resolución N°5500-2000 de 14:33 horas. de 5 de julio de 2000.

En la presente iniciativa el fideicomitente es el Ministerio de Hacienda, el Banco Nacional de Costa Rica figura como fiduciario, y los fideicomisarios serán todas aquellas personas físicas y jurídicas que califiquen dentro de este fideicomiso como sujetos de crédito<sup>22</sup>.

### **3.2. Antecedentes de la Ley N° 8868**

La Ley N° 8868<sup>23</sup> que se pretende reformar a través de esta iniciativa, se encuentra precedida de un contrato de préstamo suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual contemplaba como uno de sus componentes el otorgamiento de un crédito relativo al financiamiento de una planta extractora de aceite de palma africana que se establecería en Coto Sur, Costa Rica.

Sobre este particular el informe realizado por el Departamento de Servicios Técnicos<sup>24</sup>, sobre el Expediente 17.550 que dio origen a la ley citada, indicó:

*“El 24 de marzo del año 1986 se suscribió un contrato de préstamo entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, destinado a financiar el Proyecto de Desarrollo Agroindustrial de Coto Sur (Préstamo N° 196/IC-CR), siendo aprobado mediante la Ley N° 7062 del 02 de abril de 1987. Uno sus componentes era un “crédito para el establecimiento de plantaciones permanentes”, para cuya consecución se suscribió un Fideicomiso 955 entre el Banco Nacional de Costa y el Ministerio de Hacienda, con el propósito de facilitar el financiamiento crediticio necesario para el desarrollo de 3.900 hectáreas de palma aceitera en el asentamiento Coto Sur. En la Ley indicada se establecieron los términos en relación con la administración de dicho fideicomiso.*

*Posteriormente, mediante la Ley N° 7390 de abril de 1994 se estableció que los recursos provenientes de las recuperaciones de los créditos, se utilizarán para incrementar la oferta de recursos para la siembra de palma aceitera en la zona de impacto del proyecto (Coto Sur). Específicamente su artículo 34 señaló que: “los fondos provenientes de las recuperaciones de los créditos concedidos con los recursos del contrato de préstamo entre el BID y el Gobierno de Costa Rica No. 196 IC/CR, aprobado mediante Ley 7062, correspondiente al componente de crédito para cultivos permanentes, administrados por el Fideicomiso Ministerio de*

---

<sup>22</sup> Artículo 3 del proyecto de ley N° 21.133.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Informe sobre el Expediente N° 17.550 “AUTORIZACE LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO DEL FIDEICOMISO N° 955 MINISTERIO DE HACIEND-BANCO NACIONAL DE COSTA RICA Y LA AMPLIACIÓN DEL AREA DE COBERTURA DE LAS ZONAS APTAS PARA LA SIEMBRA Y PRODUCCIÓN DE PALMA ACEITERA EN COSTA RICA”, elaborado por el M. Elena Leandro Alfaro y Jorge Bogarín Navarro, revisado y aprobado por Freddy Camacho Ortiz.

*Hacienda y Banco Nacional de Costa Rica, se utilizaran para conceder nuevos créditos destinados al fomento y al desarrollo del cultivo de la palma aceitera, cuyas condiciones se ajustaran sustancialmente a las normas establecidas en ese contrato de préstamo”.*

*Se debe indicar que el Fideicomiso 955 MH-BNCR tiene vigencia hasta el 24 de marzo 2011, lo anterior de conformidad a los términos en que se formalizó la adenda al contrato respectivo.”*

Tal y como puede observarse de las líneas anteriores, el Fideicomiso N° 955 tenía vigencia hasta el 24 de marzo del 2011, por lo cual la Ley N° 8868, se encargó de ampliar el plazo del fideicomiso entre el Ministerio de Hacienda-Banco Nacional.

La ley N° 8868 citada en el párrafo anterior y que es la que se pretende reformar, se conforma de seis artículos y un transitorio, cuyo contenido se resume a continuación:

El artículo 1 define la ampliación del plazo del fideicomiso, con el fin de consolidar, expandir y renovar el área de cobertura, así como para transformar las fincas destinadas a cultivos anuales de subsistencia en unidades de mayor producción y productividad, mediante el cultivo de la palma aceitera.

El numeral 2 define el patrimonio del fideicomiso, el cual estará conformado por la suma de los aportes de los fideicomitentes, los resultados acumulados de ejercicios anteriores, las aportaciones de efectivo, los intereses que se generen sobre préstamos concedidos o sobre los saldos que se mantengan en cuenta corriente, así como cualquier otro monto.

Para los respectivos efectos legales, el Ministerio de Hacienda figura como "el Fideicomitente", el Banco Nacional de Costa Rica se desempeña como "el Fiduciario" y "los Fideicomisarios" serán todas aquellas personas físicas y jurídicas que califiquen dentro del fideicomiso como sujetos de crédito.

El artículo 3 define la finalidad del Fideicomiso, cual es financiar el establecimiento de plantaciones de palma aceitera, renovación del cultivo, intereses capitalizables, capital de trabajo para la asistencia de palma aceitera y el financiamiento de inversiones complementarias necesarias en el cultivo.

El numeral 4 asignó la administración de los activos del Fideicomiso 955, al fiduciario mencionado en el párrafo tras anterior, al cual se delegó la administración y gestión de cobro de todas las operaciones de crédito formalizadas con dicho Fideicomiso, manteniendo para todos los efectos legales la condición de acreedor, de conformidad con los términos originalmente pactados con los productores.

El artículo 5 establece una serie de funciones a la Comisión Interinstitucional, la cual se encuentra integrada por el ministro de Hacienda o su representante, el ministro de Agricultura y Ganadería o su representante, el presidente ejecutivo del

Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), ahora Inder o su representante; además, se incluyó la participación de un representante del Banco Nacional de Costa Rica, el cual tiene voz pero no voto.

Las funciones de la Comisión, básicamente consisten en dictar las políticas para la administración de la cartera de crédito del Fideicomiso; controlar la ejecución del contrato de Fideicomiso, especialmente en los aspectos relativos a la gestión de la cartera de crédito, utilidad y morosidad de los créditos y revisar periódicamente las tasas de interés de los subpréstamos concedidos con los fondos mencionados.

El artículo 6 define la vigencia del fideicomiso, otorgándole cuarenta y nueve años a partir de la vigencia de esa Ley (N° 8868).

Finalmente, el transitorio único establece un plazo improrrogable de un año, para que el Fiduciario habilite en alguna de las sucursales de la Zona Atlántica y el Pacífico Central atención especializada con respecto al Fideicomiso 955, con la finalidad de que se atiendan las necesidades y solicitudes de los productores de palma aceitera de estas Zonas. Igualmente obliga al IDA, ahora Inder, a destacar en la Zona Atlántica y el Pacífico Central al personal necesario, a fin de que atienda las solicitudes de crédito que se presenten.

El presente proyecto de ley pretende reformar y adicionar una serie de disposiciones de la Ley N° 8868, numerales que serán objeto de análisis en el acápite IV.

### **3.3. Sobre el Fideicomiso 955**

La propuesta de ley en estudio, plantea la ampliación del plazo del Fideicomiso 955 suscrito entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Nacional de Costa Rica por 50 años, es decir que de aprobarse en el año 2019, se extendería el mismo hasta el año 2069 y plantea también que se oriente o cubra a todo el territorio nacional que tenga tierras aptas para el cultivo de la Palma Aceitera.

El Fideicomiso N°955 se originó en Ley No 7062 Contrato de Préstamo entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo para desarrollar el Proyecto de Desarrollo Agroindustrial de Coto Sur de abril de 1987, y el Decreto Ejecutivo N°26363-H que Crea Comisión Interinstitucional Fomento Cultivo de Palma Aceitera de Octubre de 1997.

Sobre este Fideicomiso se señala en publicaciones de SEPSA lo siguiente:

*“El fundamento jurídico del fideicomiso se da mediante Ley No 7062 publicada en La Gaceta No 77 del 23 de abril de 1987, del Contrato de Préstamo entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo para*

*desarrollar el Proyecto de Desarrollo Agroindustrial de Coto Sur, mediante el Préstamo No 196/IC-CR según Resolución No DE-5/86, vigente hasta el 24 de marzo del 2011. Posteriormente, mediante la Ley 8868 del 19 de noviembre del 2010 se amplía el área de cobertura a las zonas aptas para la siembra y producción de la palma aceitera en Costa Rica (zona atlántica y pacífico central) y se extiende su vigencia por un periodo de 49 años.*

*El Contrato de Fideicomiso suscrito entre el Banco Nacional de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda el 27 de agosto de 1987 cuenta con el refrendo de la Contraloría General de la República.*

*La Comisión Interinstitucional para la Promoción del Cultivo de la Palma (CIFOPALMA), en sesión No 02-2012 del 27 de febrero del 2012, aprobó las políticas crediticias, como marco orientador para la administración de los recursos del Fideicomiso establecido mediante Contrato 955 entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Nacional de Costa Rica, en atención a lo dispuesto en la Ley No 8868 del 19 de noviembre de 2010.”<sup>25</sup>*

Si bien el fideicomiso es una figura jurídica, la misma tiene un fin económico o financiero. Se puede entender como el “*acuerdo por el que se entrega una propiedad o se confieren derechos sobre ella a una persona natural o jurídica para que la utilice o disponga de ella en beneficio de terceros*”<sup>26</sup>. Para los efectos de este Fideicomiso, el Ministerio de Hacienda constituye "el Fideicomitente", el Banco Nacional de Costa Rica "el Fiduciario" y "los Fideicomisarios" son todas aquellas personas físicas y jurídicas que califiquen dentro de este Fideicomiso como sujetos de crédito.

El Fideicomiso 955 entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Nacional de Costa Rica tiene como objeto el transformar las siembras de las fincas de las zonas Pacífico Central y Sur, y Atlántica en siembras de palma aceitera. Cuando se promulga la Ley 8868 que es la normativa vigente, la cobertura era básicamente en la zona de Coto 47, en el cantón de Corredores; con dicha aprobación legal se amplió a las zonas mencionadas y se amplió el plazo del fideicomiso por 49 años, es decir hasta el año 2060. Cuando se aprueba dicha legislación el fideicomiso contaba con un patrimonio al 31 de mayo del 2010 de ¢2.738,5 millones, según el texto de la misma ley aprobada.

---

<sup>25</sup> Comportamiento del crédito otorgado al Sector Agropecuario 2011-2015. SEPSA 2016-008. [http://www.sepsa.go.cr/DOCS/2016-008-Comportamiento\\_credito\\_Sector\\_Agro\\_2011-2015.pdf](http://www.sepsa.go.cr/DOCS/2016-008-Comportamiento_credito_Sector_Agro_2011-2015.pdf)

<sup>26</sup> <http://www.economia48.com/spa/d/fideicomiso/fideicomiso.htm>

De acuerdo a la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA) en el informe más reciente<sup>27</sup>, sobre el “Comportamiento del Crédito otorgado al Sector Agropecuario” el presupuesto del fideicomiso 955 mencionado con anterioridad, ha visto fluctuaciones desde el año 2012, año en el cual contó con un presupuesto de ¢500 millones, teniendo en los años 2013 y 2015 cifras superiores a los ¢1000 millones, pero en los años 2014 y 2016 su presupuesto fue de 700 y 880 millones de colones, para el año 2017 representó 690 millones de colones. A continuación se presenta por año el monto de dichos presupuestos.

**Cuadro 1**  
**Presupuesto Fideicomiso 955**  
**Período 2012-2017**  
**Millones de colones**

<b>Año</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Monto	500	1.089	700	1.138	880	690

Fuente: SEPSA<sup>28</sup>

Como se observa en el cuadro 1, el presupuesto del fideicomiso ha sido volátil, y en promedio en el período citado se tiene que el mismo fue de alrededor de ¢832,8 millones.

En cuanto a los beneficiarios de estos recursos se puede decir que es un grupo reducido en el período del 2012 al 2017, alcanzando un total de 85 beneficiarios distribuidos por año como se puede observar a continuación:

**Cuadro 2**  
**Número de beneficiarios fideicomiso 955**  
**Período 2012-2017**

<b>Año</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Número de Beneficiarios	9	21	26	25	0	4

Fuente: SEPSA con información a Octubre 2018

Las nuevas colocaciones crediticias de este fideicomiso en el período de estudio, alcanzó la suma de ¢2.146,5 millones, teniendo igualmente un comportamiento inestable y de descenso hacia el final del período como se pueda observar a continuación:

<sup>27</sup> [http://www.sepsa.go.cr/DOCS/2017-024 Comportamiento del credito al sector agropecuario 2012-2016.pdf](http://www.sepsa.go.cr/DOCS/2017-024%20Comportamiento%20del%20credito%20al%20sector%20agropecuario%202012-2016.pdf) Septiembre 2017

<sup>28</sup> [http://www.sepsa.go.cr/DOCS/2018-020-Credito Sector Agro 2013-2017.pdf](http://www.sepsa.go.cr/DOCS/2018-020-Credito%20Sector%20Agro%202013-2017.pdf)

**Cuadro 3**  
**Nuevas colocaciones crediticias**  
**Período 2012-2017**  
**Millones de colones**

<b>Año</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Monto de créditos nuevos	178	512	548	876	0	32,51

Fuente: SEPSA, con datos a Marzo 2018<sup>29</sup>

Como se puede observar en cuadro 3, la colocación de nuevos créditos tuvo un descenso significativo en el año 2016, siendo dentro de todo el sector de fideicomisos agropecuarios el que representó el mayor descenso.

La Secretaría del Sector, explica este hecho de la siguiente manera:

*“En el año 2016 no se aprobaron créditos nuevos a raíz de: 1) La Ley N°8868, (creación del Fideicomiso N°955), no permitió que se realizaran compras de deudas a otras entidades financieras, lo que repercutió en que no se hayan colocado préstamos nuevos en el Fideicomiso en el año 2016, 2) se presentó la afectación de la enfermedad “Putridión de Cogollo” o más conocida como la Flecha Seca, 3) la caída de los precios internacionales del aceite de palma en el último semestre del 2016, según proyecciones nacionales e internacionales y 4) se obtuvo poco apoyo técnico de las instituciones del Sector Agropecuario. No obstante lo anterior, para el año 2017 se colocaron 32,51 millones de colones.”<sup>30</sup>*

Al 31 de diciembre del 2017 el fideicomiso 955 tenía un patrimonio equivalente a ₡3.113 millones, y activos por el orden de los ₡3.119,95 de los cuales ₡1.481 millones corresponden a la cartera de crédito, ₡1.046 millones a cuentas y comisiones por cobrar. En el cuadro siguiente se presenta la composición financiera del Fideicomiso para el período 2015-2017.

<sup>29</sup> Idem

<sup>30</sup> Idem página 89.

**Cuadro 4**  
**Costa Rica: Fideicomiso Palma Aceitera 955-001 MH/BNCR**  
**Información Financiera**  
**Del 01 de enero del 2015 al 31 de diciembre del 2017**  
**(Millones de colones)**

Concepto	2015	2016	2017
<b>Activos</b>	<b>2 971,88</b>	<b>3 041,52</b>	<b>3 119,95</b>
Disponibilidades	1,18	4,78	0,33
Cartera de créditos	1 084,95	1 304,49	1 481,42
Cuentas y comisiones por cobrar	1 870,00	1 732,26	1 638,20
Bienes realizables	2,66	0,00	0,00
Otros activos	7,60	0,00	0,00
Primas de otros seguros	5,49	0,00	0,00
<b>Pasivos</b>	<b>5,02</b>	<b>5,46</b>	<b>6,02</b>
Cuentas por pagar provisiones			5,74
Otras cuentas por pagar	5,02	5,46	0,27
<b>Patrimonio</b>	<b>2 966,86</b>	<b>3 036,06</b>	<b>3 113,93</b>
Aportaciones de los Fideicomitentes	593,73	593,74	593,74
Resultados acumulados	2 390,88	2 441,27	2 442,32
Pérdidas Acumuladas	-68,14	-68,14	0,00
Dif. entre cuentas acreedoras y deudoras de resultados	50,39	69,19	77,87
<b>Pasivo + patrimonio</b>	<b>2 971,88</b>	<b>3 041,52</b>	<b>3 119,95</b>

Fuente: Fuente: Unidad Técnica Fideicomiso, marzo 2018.

Por su parte, de acuerdo con información brindada por el Ministerio de Hacienda<sup>31</sup>, a enero de 2019 el patrimonio del fideicomiso alcanzó la suma de ¢3.178 millones. Es importante señalar que de acuerdo con los datos proporcionados, el monto de los créditos vigentes a enero del presente año alcanza la suma de ¢449,15 millones, los vencidos alcanzan la suma de ¢674,21 millones y los que están en cobro judicial representan la suma de ¢334,25 millones.

Como se puede observar la **cartera de crédito se encuentra deteriorada**, donde los créditos en cobro judicial representan un monto equivalente a casi el 75% del monto de los créditos vigentes, y si se le suma el monto de los créditos vencidos representan un monto de más del doble del monto de los créditos vigentes.

<sup>31</sup> Información suministrada por el funcionario del Departamento de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, Christian Salazar Chacón, mediante correo electrónico del 23 de febrero del 2019.

#### IV.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El proyecto de ley se encuentra compuesto de dos artículos, el primero contempla una serie de reformas y adiciones a la Ley N° 8868, mientras que el segundo otorga un plazo de 6 meses al Ministerio de Agricultura y Ganadería para dictar el Reglamento a esta ley, en caso de convertirse en ley de la República.

Con respecto a los artículos de la Ley N° 8868 que se pretenden reformar o adicionar, se realizan los siguientes comentarios:

##### **Artículos 1 y 2**

El numeral 1 dota a la Ley N° 8868 de un nuevo objetivo respecto al fideicomiso, cual es mantener la sostenibilidad de la actividad palmera, mediante un programa permanente de financiamiento directo e indirecto a los productores de palma para la atención de sus deudas y el refinanciamiento de las mismas, así como para atender proyectos viables y sostenibles dentro de las fases de renovación y mantenimiento de las plantaciones de palma y para la adquisición de nuevas tecnologías, con el fin de aumentar la productividad y competitividad de las plantaciones.

Valga mencionar que la actual Ley N° 8868 tiene una finalidad más limitada del fideicomiso, siendo para “financiar el establecimiento de plantaciones de palma aceitera, renovación del cultivo, intereses capitalizables, capital de trabajo para la asistencia de palma aceitera y el financiamiento de inversiones complementarias necesarias en el cultivo”.

Ahora bien, si se observa el artículo 2 de la propuesta, el mismo plantea la ampliación del plazo del fideicomiso para “*consolidar, expandir y renovar el área de cobertura, orientado en el fortalecimiento del sistema productivo para la producción, la productividad, innovación y la comercialización del cultivo de la palma aceitera*”. Es decir, tenemos dos artículos (1 y 2) que desarrollan objetivos del fideicomiso.

Sobre este particular, si se disgregan los objetivos del numeral primero y segundo, pueden separarse de la siguiente forma:

1. Ampliar el área de cobertura del fideicomiso: el cual ya no se encontrará limitado a las áreas de acción definidas en la Ley N° 8868 (zonas del Pacífico Sur, el Pacífico Central, zona Atlántica del país y Región de Coto Sur), sino que puede ser desarrollado a nivel nacional, siempre y cuando se cumplan con las condiciones que establece la ley (artículo 1).

2. Mantener la sostenibilidad de la actividad palmera mediante un programa permanente de financiamiento directo e indirecto a los productores de palma para la atención de sus deudas y el refinanciamiento de las mismas (artículo 1).
3. Atender proyectos viables y sostenibles dentro de las fases de renovación y mantenimiento de las plantaciones de palma (artículo 1).
4. Adquirir nuevas tecnologías para aumentar la productividad y competitividad de las plantaciones (artículo 1).
5. Consolidar, expandir y renovar el área de cobertura (artículo 2).
6. Fortalecimiento del sistema productivo para la producción, productividad, innovación y comercialización del cultivo (artículo 2).

A partir de lo anterior, puede observarse que existen objetivos cuya finalidad es similar o idéntica (ejemplo, objetivos 1 y 5 o 4 y 6), por lo que esta Asesoría recomienda analizar los objetivos propuestos, fusionarlos en el primer numeral y asegurarse que los mismos no resulten reiterativos o contradictorios.

En tal sentido, se sugiere que el numeral primero contenga los objetivos y el artículo 2 consideramos que podría ser suprimido -en caso de que se acoja la recomendación del párrafo anterior-, ya que en caso de que se opte por fusionar todos los objetivos en el numeral 1, el único tema que quedaría en el artículo 2 es el que hace referencia al plazo, y siendo que este aspecto se encuentra ya establecido en el artículo 8 (el cual contempla la vigencia del fideicomiso), el artículo sería innecesario. De lo contrario, quedaría el plazo tanto en el artículo 2 como en el artículo 8.

Sobre la ampliación del plazo del fideicomiso, esta Asesoría se referirá con mayor amplitud en el artículo 8 de la propuesta.

Retomando los objetivos, específicamente el citado en el punto 2, se debe indicar que se instaura un programa permanente de financiamiento directo e indirecto a los productores de palma para la atención de sus deudas y el refinanciamiento de las mismas; no obstante, el artículo no es explícito en cuanto al tipo de deudas que podrán ser cubiertas o refinanciadas a través del fideicomiso, es decir, no especifica que sean aquellas derivadas de la actividad productiva, por lo cual, podrían ser incluidas otras deudas que no se encuentren vinculadas a la actividad. Tomando en consideración que los recursos son escasos, debería de precisarse de mejor manera el tipo de deudas que podrían ser financiadas.

La iniciativa de ley, al margen de la trascendencia práctica o no para el sector palmero, hace una serie de propuestas que desde una perspectiva económica es preciso señalar.

En el artículo 1 propuesto para la Ley N°8868 se establece como objeto del Fideicomiso, el mantener la sostenibilidad de la actividad palmera, mediante un programa permanente de financiamiento directo e indirecto a los productores de palma para la atención de sus deudas y el refinanciamiento de las mismas; al respecto se debe señalar que, el establecer un programa de este tipo con carácter permanente y casi de aplicación automática, puede generar lo que se denomina como riesgo moral, en cuanto al interés de los productores de asegurarse de que sus proyectos sean realmente viables financieramente.

En el artículo 2 propuesto se amplía el plazo del fideicomiso por 50 años y se amplía su cobertura a todo el país al eliminar la referencia a zonas específicas. Si bien esto es congruente con un trato igualitario para todos los productores de palma, independientemente del lugar en que se encuentren ubicados, además de que le otorga flexibilidad al Fideicomiso para efectos de adaptarse a la dinámica del cultivo, el cual puede variar su localización en el tiempo, pareciera que esta disposición es contradictoria con lo señalado en la exposición de motivos que señala como un error dicha ampliación pues se genera una afectación negativa a los actuales productores; al respecto se indica:

*“...En el año 2010, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N.º 8868, la cual amplió el plazo del funcionamiento del fideicomiso palmero y las zonas de acción. Esta gestión de las señoras y señores diputados, si bien es cierto, apoyó enormemente en aumentar el plazo de caducidad de este fideicomiso no consideró el hecho de que los pocos recursos con que cuenta este fideicomiso (2.738.506.965,28 de colones al 31 de mayo del 2010) eran generados por el pago de los créditos de los palmeros en la región sur.*

*De forma tal que existe una afectación directa a los palmicultores de la Zona Sur por la promulgación de esta ley al ampliar las zonas para que el Gobierno invierta estos recursos generados por transacciones originadas en la Zona Sur...”*

No obstante la afirmación anterior no sería del todo precisa, pues las transacciones a que se refiere se originan en la recuperación de préstamos y sus respectivos intereses, producto del otorgamiento de créditos provenientes del contrato de préstamo contratado con el Gobierno.

### Artículo 3

El artículo 3 desarrolla la misma temática del artículo 2 de la actual Ley N°8868, cual es, el referido al patrimonio del Fideicomiso, pero incorpora los siguientes cambios: elimina el párrafo segundo y reforma el tercer párrafo de la Ley N°8868, tal y como puede observarse en el cuadro adjunto:

<b>Ley ° 8868</b>	<b>Propuesta de reforma</b>
<p><b>ARTÍCULO 2.-Patrimonio del Fideicomiso</b></p> <p><i>El patrimonio del Fideicomiso será la suma de los aportes de los fideicomitentes, los resultados acumulados de ejercicios anteriores, las aportaciones de efectivo, los intereses que se generen sobre préstamos concedidos o sobre los saldos que se mantengan en cuenta corriente, así como cualquier otro monto.</i></p> <p><i>Al 31 de mayo de 2010, el patrimonio de este Fideicomiso alcanzó los dos mil setecientos treinta y ocho millones quinientos seis mil novecientos sesenta y cinco colones con veintiocho céntimos (¢ 2.738.506.965,28).</i></p> <p><i>Se incluye dentro de este patrimonio la estimación para la cartera de crédito. El monto inicial fideicometido estará formado por dos componentes que serán la Cartera de Crédito y el Producto del Finiquito del Fideicomiso 196-01 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica al 31 de enero de 2005, que se registrará como una cuenta por cobrar y que permanecerá en la caja única al Estado administrada por la Tesorería Nacional <u>mientras no sea requerida para la concesión de créditos. Se le trasladará al Fiduciario conforme al presupuesto anual aprobado para el Fideicomiso y el flujo de caja establecido con la Tesorería Nacional, para que este último pueda cumplir los fines de este Fideicomiso.</u></i></p> <p><i>Para los efectos de este Fideicomiso y conforme a las funciones legales que cada una de las partes desempeñarán, el</i></p>	<p><b>Artículo 3- Patrimonio del Fideicomiso</b></p> <p><i>El patrimonio del Fideicomiso será la suma de los aportes de los fideicomitentes, los resultados acumulados de ejercicios anteriores, las aportaciones de efectivo, los intereses que se generen sobre préstamos concedidos o sobre los saldos que se mantengan en cuenta corriente, así como cualquier otro monto.</i></p> <p><i>Se incluye dentro de este patrimonio la estimación para la cartera de crédito. El monto inicial fideicometido estará formado por dos componentes que serán la Cartera de Crédito y el Producto del Finiquito del Fideicomiso 196-01 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica al 31 de enero de 2005, que se <b>registrado</b> como una cuenta por cobrar y que permanece en la caja única al Estado administrada por la Tesorería Nacional <b>mientras se transfiere vía presupuesto al fiduciario.</b></i></p> <p><i>Para los efectos de este Fideicomiso y conforme a las funciones legales que cada</i></p>

*Ministerio de Hacienda será "el Fideicomitente" y así se le denominará en adelante, el Banco Nacional de Costa Rica será "el Fiduciario" y así se le denominará en adelante y "los Fideicomisarios" serán todas aquellas personas físicas y jurídicas que califiquen dentro de este Fideicomiso como sujetos de crédito*

*una de las partes desempeñarán, el Ministerio de Hacienda será "el Fideicomitente" y así se le denominará en adelante, el Banco Nacional de Costa Rica será "el Fiduciario" y así se le denominará en adelante y "los Fideicomisarios" serán todas aquellas personas físicas y jurídicas que califiquen dentro de este Fideicomiso como sujetos de crédito.*

La eliminación del segundo párrafo, se considera pertinente, pues la fecha de sanción de la ley es una fecha incierta y por lo tanto, se desconoce cual sería el monto del fideicomiso al momento de que este proyecto pueda convertirse en ley de la República.

La reforma al párrafo tercero, sí contempla un cambio significativo en cuanto a la forma de operar del fideicomiso, pues la reforma plantea que los dineros del fideicomiso sean transferidos vía presupuesto al fiduciario, en lugar, de que los siga manejando Tesorería Nacional como sucede en la actualidad.

Sobre este particular, es oportuno hacer referencia a lo que indica el artículo 14 de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos<sup>32</sup>, en relación con los fideicomisos realizados con fondos públicos, que indica:

*"ARTÍCULO 14.- Sistemas de contabilidad*

*Los entes establecidos en el artículo 1 **no podrán constituir fideicomisos con fondos provenientes del erario de no existir una ley especial que los autorice. Dicha ley regulará las condiciones generales que se incluirán en el contrato de fideicomiso.** Estos entes se sujetarán a la legislación vigente en lo relativo a la contratación tanto de bienes y servicios como del recurso humano necesario para la consecución de los objetivos. Asimismo, dichos contratos de fideicomiso serán de refrendo obligado por parte de la Contraloría General de la República, la cual, para todos los efectos y en acatamiento del mandato constitucional, deberá fiscalizar el uso correcto de los dineros, aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, así como emitir las directrices atinentes a procurar un manejo sano de ellos."*

En lo que interesa tenemos dos presupuestos de obligado cumplimiento, el primero relativo la constitución del fideicomiso a través de ley especial, requisito que se estaría cumplimiento a través de esta iniciativa. El segundo presupuesto, exige que la ley debe regular las condiciones generales del contrato de

<sup>32</sup> Ley N° 8131, de 18 de setiembre de 2001.

fideicomiso, aspecto que se encuentra mejor regulado en esta propuesta que en lo estipulado en la Ley N° 8868.

Ahora bien, el problema no recae sobre la posibilidad de establecer un fideicomiso de acuerdo con las reglas señaladas en el numeral transcrito, sino en la transferencia vía presupuesto de estos recursos al fiduciario. Esta atribución puede rozar con el artículo 185 constitucional, que reputa a la Tesorería Nacional como el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales.

En tal sentido puede observarse la resolución 07228-2013 de la Sala Constitucional, que en lo que interesa señala:

*“La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas o por cualquier motivo, deban ingresar a las arcas nacionales. De igual manera es importante señalar que sobre este tema la Sala ha indicado en la sentencia No. 2006-09170 que:*

*“... ya la jurisprudencia de la Sala Constitucional, de modo consistente, se ha pronunciado acerca de la vigencia y fuerza del principio de "Caja única" del Estado, recogido de modo más directo por los artículos 176 y 185 de la Constitución Política. Por una parte, el primer artículo establece la necesidad de que el Presupuesto de la República comprenda recoja todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados. El segundo, a su vez, manda que sea la Tesorería Nacional, el único órgano que tiene facultad legal para recibir rentas o cualquier otro tipo de ingresos, que estén dirigidos a las arcas nacionales" (sentencia número 919-99). Igualmente se ha pronunciado esta Sala en el sentido de que "es preciso señalar que se está respetando el principio establecido por el numeral 185 constitucional, según el cual la Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales y es el único que tiene la facultad leal para hacer los pagos en nombre del Estado y recibir las cantidades de dinero provenientes de rentas o que por cualquier otro motivo ingrese a las arcas nacionales. Desde este punto de vista, es el Tesorero Nacional el único que puede girar dineros, aún cuando la autorización para ello provenga de otros funcionarios (sentencia número 4681-97)". Tal como ha sido resuelto en forma reiterada por la Sala, el principio de unidad de caja que se encuentra estrechamente vinculado con el principio de universalidad mencionado en el considerando V de esta sentencia- determina que todos los ingresos públicos deben ser recaudados en la caja del Estado, para atender con esa universalidad de fondos las obligaciones estatales autorizadas por el Presupuesto. Los fondos deben ser centralizados en la Tesorería Nacional, siendo ésta el punto receptor de todos los ingresos que obtenga el Estado como consecuencia de la gestión de sus recursos financieros. **Este principio es vulnerado cuando los recursos públicos no ingresan a la Tesorería, sino que, como en este caso, se depositan en la cuenta de un fideicomiso, por lo que no es el Tesoro Público, sino este fideicomiso, a través de una entidad bancaria, el que dispone su distribución. En consecuencia, la acción debe ser declarada con lugar en***

***este extremo, toda vez que efectivamente se incurre en una violación de los principios rectores de la Hacienda Pública consagrados en los artículos 176 y 185 constitucionales”***

Con fundamento en las consideraciones anteriores, el numeral podría eventualmente presentar problemas de inconstitucionalidad. Sumado a lo anterior, si se analizan las respuestas a las consultas formuladas por la Comisión dictaminadora y que constan en el expediente legislativo, puede observarse que el fideicomiso ha funcionado adecuadamente a través de Tesorería Nacional.

El artículo 3 propuesto establece el traslado vía presupuesto de los recursos correspondientes al Finiquito del Fideicomiso 196-01 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica al 31 de enero de 2005, que se encuentra registrado como una cuenta por cobrar y que permanece en la caja única al Estado administrada por la Tesorería Nacional. En el Transitorio V se le otorga al Ministerio de Hacienda un plazo de dos años para concretar este traslado. Al respecto, de acuerdo con información del Balance General del Fideicomiso a Diciembre del 2018<sup>33</sup> el monto que se encuentra registrado como cuenta por cobrar alcanza la suma de ₡1.676 millones. Es importante señalar que actualmente el Ministerio de Hacienda pasa por una estrecha situación de liquidez, lo que ha obligado a tomar medidas extraordinarias para evitar presiones alcistas en las tasas de interés lo que afectaría al resto de la economía, por lo que se debe evaluar a la luz de las circunstancias el plazo propuesto para de traslado de los recursos.

#### **Artículo 4**

El artículo 4 de la propuesta, contempla el mismo tema del numeral 3 de la Ley N° 8868, sin embargo, la iniciativa de ley lo desarrolla ampliamente, otorgando una serie de fines al fideicomiso, tal y como puede observarse en el cuadro adjunto:

<b>Ley ° 8868</b>	<b>Propuesta de reforma</b>
<p><b>ARTÍCULO 3.-Finalidad del Fideicomiso</b></p> <p><i>La finalidad del Fideicomiso es financiar el establecimiento de plantaciones de palma aceitera, renovación del cultivo, intereses capitalizables, capital de trabajo para la asistencia de palma aceitera y el financiamiento de inversiones complementarias necesarias en el cultivo.</i></p> <p><i>La consecución del objeto indicado en el artículo 1 se alcanzará mediante la</i></p>	<p><b>Artículo 4- Finalidad del Fideicomiso</b></p> <p><i>La consecución del objetivo indicado en el artículo 1 de esta ley se alcanzará</i></p>

<sup>33</sup> Información suministrada por el funcionario del Departamento de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, Christian Salazar Chacón, mediante correo electrónico del 23 de febrero del 2019.

*administración de la cartera crediticia ya formalizada y de todas las nuevas operaciones crediticias que se concreten con los recursos fideicometidos y para ello lo hará por medio de sus agencias o sucursales en las Zonas del país indicadas en el artículo 1.*

*mediante la administración de la cartera crediticia ya formalizada y de todas las nuevas operaciones crediticias que se concreten con los recursos fideicometidos y para ello lo hará por medio de sus agencias o sucursales en las distintas zonas del país.*

*El Fideicomiso destinará prioritariamente sus recursos a la ejecución o **financiamiento de programas de atención y readecuación de deudas**, investigación, **transferencia de tecnología**, comercialización, apoyo a las exportaciones y estabilización de precios en armonía con las metas y políticas trazadas para el sector rural y la actividad agrícola dentro del Plan Nacional de Desarrollo, de manera que se consigan beneficios a la atención integral de las necesidades que enfrenten, especialmente los pequeños y medianos productores de palma de todo el país registrados en la nómina del Ministerio de Agricultura y Ganadería para:*

*a) Girar avales directos o de aporte al costo financiero por el giro de otro ente, así como cualquier otro tipo de garantías y contra garantías a productores en proyectos que mejoren la producción y productividad, siempre y cuando las garantías de estos no sean suficientes para las instituciones financieras.*

*b) El fideicomiso podrá otorgar préstamos con hipotecas, garantías mobiliarias y todas aquellas que estén dentro de la legislación nacional para la dación de créditos.*

*c) Financiamiento de un programa dirigido a la compra, readecuación, reajuste de pago de deudas y la morosidad de los productores de palma aceitera que contraigan deudas con los bancos del*

	<p><i>Sistema Bancario Nacional y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, como resultado de las afectaciones en la producción del cultivo por medio de las enfermedades y en la <b>comercialización</b> del producto por medio de la caída en los precios.</i></p> <p><i>d) El fideicomiso podrá actuar como banca de segundo piso en la colocación de fondos dirigidos a la siembra, renovación, mantenimiento, inversiones complementarias necesarias en el cultivo de la palma aceitera.</i></p> <p><i>e) Otorgamiento de crédito a tasas de interés preferenciales-especiales para el establecimiento y mantenimiento, renovación, manejo de buenas prácticas agrícolas, capital de trabajo en palma aceitera, para los productores y organizaciones.</i></p> <p><i>f) Otorgamiento de crédito a tasas de interés preferenciales para el establecimiento de viveros para la renovación de palma con variedades autorizadas y certificadas por la oficina nacional de semillas.</i></p> <p><i>g) Financiamiento de inversiones complementarias, equipo y maquinaria menor necesaria en el cultivo de palma aceitera.</i></p> <p><i>h) Recuperar la salud de los suelos mediante en financiamiento para la aplicación de buenas prácticas agrícolas, que contribuyan a una mejora de la productividad de las plantaciones de palma aceitera afectadas por distintos trastornos fitosanitarios.</i></p> <p><i>i) Financiar el desarrollo de proyectos innovadores que generen un valor agregado dentro del producto final, dirigido a pequeñas y medianas organizaciones.</i></p> <p><i>j) Financiar y/o auxiliar las distintas</i></p>
--	--

	<p><i>opciones de seguros que se requieran dentro de la etapa productiva de la actividad palmera.</i></p> <p><i>k) Auxiliar la tasa de interés, de créditos que obtengan los productores para desarrollar mejoras de infraestructura en su finca y la adquisición de equipo.</i></p> <p><i>l) Financiar la aplicación de programas, herramientas, instrumentos, equipos y maquinaria para agricultura de precisión, como sistema moderno de manejo del cultivo de palma a través del cual, de manera sostenible, se emplean tecnologías para la recopilación, análisis y manipulación de información relacionada con factores climáticos, edáficos y agronómicos que en un momento dado afectan al cultivo, con el objeto de tomar decisiones que permitan el incremento de los rendimientos, la disminución de costos de producción y la reducción de los impactos ambientales.</i></p> <p><i>m) Financiar programas de investigación y de transferencia de tecnología, donde se vincularían las diferentes entidades del sector público agropecuario, sector privado y academia, relacionados con la investigación de la palma aceite, coordinadas por el medio de PITTA de Palma aceitera.</i></p>
--	---

Tal y como puede observarse del cuadro anterior, se define que prioritariamente los recursos del Fideicomiso se van a destinar a la ejecución o financiamiento de programas de atención y readecuación de deudas, investigación, transferencia de tecnología, comercialización, apoyo a las exportaciones y estabilización de precios en armonía con las metas y políticas trazadas para el sector rural y la actividad agrícola dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior, con el fin de que *“se consigan beneficios a la atención integral de las necesidades que enfrenten, especialmente los pequeños y medianos productores de palma de todo el país registrados en la nómina del Ministerio de Agricultura y*

*Ganadería para.”* y establece una serie de fines para los cuales puede ser destinado el fideicomiso.

La redacción del artículo no es clara, incluso podría considerarse reiterativa , tal y como se puede observar a continuación:

- El financiamiento de programas de atención y readecuación de deudas se encuentra contemplado tanto en el párrafo segundo como en el inciso c).
- La transferencia de tecnología puede observarse tanto en el párrafo segundo como en el inciso m).
- La comercialización se encuentra contemplada tanto en el párrafo segundo como en el inciso c).

Por otra parte, los incisos e) y f) se debería definir mejor lo que se entiende por tasas preferenciales y especiales, con el fin de asegurarse que la ambigüedad del término no repercuta negativamente en la intención de los legisladores.

### **Artículo 5**

El artículo 5 de la propuesta es un artículo nuevo, es decir, no se encontraba previsto en la Ley N° 8868. Básicamente le establece una serie de deberes al Estado para el fortalecimiento del fideicomiso y el sector palmero.

El primer párrafo establece un deber de articulación institucional entre diversas entidades y ministerios, para destinar – en la medida de las posibilidades -, recursos para el desarrollo de una serie de programas con el fin de lograr una serie de objetivos enumerados de la letra a) a la s).

Además de la existencia de la Comisión Interinstitucional que se incluye en el artículo 7, en el artículo 5 se crea una obligación de articulación institucional que incluye al Ministerio de Agricultura y Ganadería, al Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, al Servicio Fitosanitario del Estado, al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, al Ministerio de Ambiente y Energía, al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, al Instituto de Desarrollo Rural, al Ministerio de Educación Pública y al Instituto Nacional de Aprendizaje, los cuales destinarán, en la medida de sus posibilidades, los recursos institucionales para el desarrollo de programas de capacitación, fortalecimiento, sostenibilidad, innovación, emprendedurismo, responsabilidad ambiental y empresarial. Además se establecen 19 propósitos a los que se deberá destinar la contribución de estas organizaciones, algunos de ellos reiterativos.

A pesar de que los objetivos establecidos en el artículo pueden ser considerados muy loables, es pertinente indicar que básicamente, es un pliego de buenas intenciones, pues el numeral no establece la forma de articular todas estas instituciones, ni de donde se obtendrán los recursos necesarios para el logro de

los objetivos, por lo cual la concreción de los mismos, queda supeditado a las posibilidades de los distintos actores, es decir, lo que se establece es prácticamente un compromiso de buena fe para brindar colaboración.

En síntesis, debemos señalar que la cantidad de instituciones involucradas y la diversidad de propósitos a los que se deben destinar las contribuciones, aunado a una indefinición en la cantidad de recursos a presupuestar y el carácter voluntario de la participación, podrían derivar en una poca efectividad en el cumplimiento de los objetivos de este artículo.

### **Artículo 6**

El artículo 6 es idéntico al artículo 4 de la Ley N°8868 vigente, tal y como se muestra a continuación:

<b>Ley ° 8868</b>	<b>Propuesta de reforma</b>
<p><b>ARTÍCULO 4.-Administración de los activos del Fideicomiso 955</b></p> <p><i>El Fiduciario continuará con la administración y gestión de cobro de todas las operaciones de crédito formalizadas con dicho Fideicomiso, manteniendo para todos los efectos legales la condición de acreedor, de conformidad con los términos originalmente pactados con los productores.</i></p>	<p><b>Artículo 6- Administración de los activos del Fideicomiso 955</b></p> <p><i>El Fiduciario continuará con la administración y gestión de cobro de todas las operaciones de crédito formalizadas con dicho Fideicomiso, manteniendo para todos los efectos legales la condición de acreedor, de conformidad con los términos originalmente pactados con los productores.</i></p>

Esta Asesoría no tiene comentario alguno sobre este numeral.

### **Artículo 7**

El numeral 7 de la propuesta realiza algunas reformas al actual artículo 5 de la Ley N° 8868; básicamente se agregan algunas funciones a la Comisión Interinstitucional, asimismo, se incorporan nuevos requisitos para formar parte de la Comisión y se dota al órgano técnico de la Comisión de algunos profesionales para mejorar su funcionamiento, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

<b>Ley ° 8868</b>	<b>Propuesta de reforma</b>
<p><b>ARTÍCULO 5.-Comisión Interinstitucional</b></p> <p><i>La Comisión Interinstitucional creada de</i></p>	<p><b>Artículo 7- Comisión Interinstitucional</b></p> <p><i>La Comisión Interinstitucional creada de</i></p>

conformidad con el inciso 7) del artículo 116 de la Ley orgánica del Sistema Bancario Nacional y mediante el Decreto Ejecutivo N.º 26363-H de 15 de octubre de 1997, en el Fideicomiso N.º 955 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica, mantendrá las siguientes atribuciones y funciones: a) dictar las políticas para la administración de la cartera de crédito del Fideicomiso, b) controlar la ejecución del contrato de Fideicomiso, especialmente en los aspectos relativos a la gestión de la cartera de crédito, utilidad y morosidad de los créditos, c) revisar periódicamente las tasas de interés de los subpréstamos concedidos con los mencionados fondos.

Dicha Comisión estará integrada por el ministro de Hacienda o su representante quien la presidirá, el ministro de Agricultura y Ganadería o su representante, el presidente ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) o su representante; además, el Banco Nacional de Costa Rica tendrá un representante en la Comisión, nombrado por su Junta Directiva, con la salvedad de que el representante del Fiduciario tendrá voz pero no voto.

conformidad con el inciso 7) del artículo 116 de la Ley orgánica del Sistema Bancario Nacional y mediante el Decreto Ejecutivo N.º 26363-H de 15 de octubre de 1997, en el Fideicomiso N.º 955 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica, mantendrá las siguientes atribuciones y funciones: a) dictar las políticas para la administración de la cartera de crédito del Fideicomiso, b) controlar la ejecución del contrato de Fideicomiso, especialmente en los aspectos relativos a la gestión de la cartera de crédito, utilidad y morosidad de los créditos, c) revisar periódicamente las tasas de interés de los subpréstamos concedidos con los mencionados fondos, **d) promover el desarrollo de programas de fortalecimiento, sostenibilidad, responsabilidad ambiental y empresarial, e) coordinar y velar por el cumplimiento de los deberes de las instituciones mencionadas en el artículo 5.** Dicha Comisión estará integrada por el ministro de Hacienda o su representante quien la presidirá, el ministro de Agricultura y Ganadería o su representante, el presidente ejecutivo del **Instituto de Desarrollo Rural (Inder)** o su representante, **el presidente de la Cámara Nacional de Productores de Palma o su representante;** además, el Banco Nacional de Costa Rica tendrá un representante en la Comisión, nombrado por su Junta Directiva, con la salvedad de que el representante del Fiduciario tendrá voz, pero no voto.

**Los representantes de esta comisión deberán ser designados bajo el criterio de idoneidad comprobada, respecto a conocimientos en materia financiera, empresarial y del cultivo de palma aceitera.**

**Para ejecutar las acciones de la Comisión Interinstitucional se contará con el órgano técnico del Fideicomiso**

	<p><b>N° 955, un agrónomo especialista en el cultivo de palma aceitera y un profesional en labores administrativas y de contaduría, y continuaran bajo nombramiento del INDER, a tiempo completo y por el plazo de desarrollo del fideicomiso.</b></p>
--	--

Las funciones que se incorporan son promover el desarrollo de programas de fortalecimiento, sostenibilidad, responsabilidad ambiental y empresarial, y coordinar y velar por el cumplimiento de los deberes de las instituciones mencionadas en el artículo 5. En relación a las funciones incorporadas esta Asesoría no tiene observaciones.

Asimismo, se incorpora a la Comisión el presidente de la Cámara Nacional de Productores de Palma o su representante. Sobre la incorporación de este nuevo integrante, debemos reiterar los comentarios realizados por el área económica de este Departamento, que al respecto indican:

*“Además se llama la atención en cuanto a que en este artículo se agrega un miembro más a la Comisión, el presidente de la Cámara Nacional de Productores de Palma o su representante, de manera que se compondría de cuatro miembros y no de tres, siendo que por lo general este tipo de comisiones se componen por un número impar de miembros para efectos operativos, sobre todo en lo referente a votaciones. Obsérvese que el sector productivo sería juez y parte en el proceso de colocación de los recursos, pues además de beneficiarse con los créditos, participaría en el órgano que dicta las políticas de administración, controla la ejecución del contrato, lo cual incluye la morosidad de los créditos, además que revisa periódicamente las tasas de interés de los préstamos concedidos con los mencionados fondos”. El subrayado es propio.*

El establecimiento de un órgano con un número de integrantes par, ocasiona que en caso de empate el presidente del órgano tenga voto de calidad, lo anterior, según lo dispuesto en el artículo 49 inciso f) de la Ley General de Administración Pública<sup>34</sup>.

Con relación al nuevo integrante hacemos la observación de que, respecto a que el sector productivo figura como juez y parte, lo cual evidentemente puede desatar un conflicto de interés, por lo cual recomendamos analizar con detenimiento la participación del representante de Canapalma<sup>35</sup>, sugerimos que el mismo podría

<sup>34</sup> Ley N° 6227, de 2 de mayo de 1978.

<sup>35</sup> Cámara Nacional de Productores de Palma.

mantenerse en los mismos términos que el representante del Banco Nacional, es decir, con voz pero sin voto.

Con relación a la incorporación de nuevos criterios de selección para los miembros sobre la base de la idoneidad, conocimientos en materia financiera, empresarial y del cultivo de la palma aceitera, esta Asesoría considera positiva la modificación, ya que garantiza cierto nivel de especialización en la materia, adicionalmente dicha norma resulta acorde con el numeral 192 constitucional.

Parece desprenderse que únicamente ese criterio de selección se le aplicará al representante de Conapalma y al del Banco Nacional, debido a que los demás son miembros en su calidad de jefes de instituciones gubernamentales. Queda la duda en el proyecto, si los representantes de esos jefes, en caso de que éstos no actúen en esa Comisión, deberán cumplir con esos requisitos, para lo que se recomienda dejarlo expresamente dispuesto.

Finalmente, el numeral establece que para ejecutar las acciones de la Comisión Interinstitucional se contará con el órgano técnico del Fideicomiso N° 955, un agrónomo especialista en el cultivo de palma aceitera y un profesional en labores administrativas y de contaduría, y continuarán bajo nombramiento del Inder, a tiempo completo y por el plazo de desarrollo del fideicomiso.

El sujetar a la ley un número determinado de profesionales para ejecutar las acciones relativas al fideicomiso, puede restar flexibilidad, por lo que se sugiere incorporar la frase “*al menos*” de previo a definir el número de profesionales, de tal forma que si el Inder posee capacidad suficiente para suministrar más personal pueda hacerlo al estar debidamente autorizado en la ley (principio de legalidad).

### **Artículo 8**

El artículo 8, referido a la vigencia del fideicomiso, cambia la cifra en letras “cuarenta y nueve” establecida en la Ley N° 8868, por “cincuenta”. Tal y como se muestra a continuación:

<b>Ley ° 8868</b>	<b>Propuesta de reforma</b>
<p><b>ARTÍCULO 6.-Vigencia del Fideicomiso</b></p> <p><i>El plazo del presente Fideicomiso será de cuarenta y nueve años a partir de la vigencia de esta Ley.</i></p>	<p><b>Artículo 8- Vigencia del Fideicomiso</b></p> <p><i>El plazo del presente Fideicomiso será de cincuenta años a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</i></p>

Aunque la reforma pareciera carecer de significancia, e incluso podría interpretarse en principio que únicamente el cambio es por un período de un año, lo cierto es que se otorga un nuevo plazo de 50 años al fideicomiso, en razón de

que el plazo empezaría a correr a partir de la entrada en vigencia de esta nueva ley<sup>36</sup>. Actualmente, el Fideicomiso se encuentra prorrogado por cuarenta y nueve años. Tomando en consideración que la ley entró en vigencia el 24 de marzo de 2011, su vencimiento sería hasta el 24 de marzo del año 2060. Pero si se parte de que los cincuenta años se empezarían a contar a partir de la vigencia de la aprobación de esta nueva ley, y si se supone que la reforma propuesta comienza a regir en el 2019, el plazo se alargaría al 2069.

A partir de lo anterior es difícil determinar cuál es la intención de los proponentes, sin embargo, la ampliación del plazo del fideicomiso desde el punto de vista jurídico no conlleva mayores problemas. Para evitar ambigüedades se recomienda establecer en la norma el año específico en el cual se finiquitaría el Fideicomiso.

No obstante, sí resulta pertinente acotar que en caso de que se sacara a concurso el manejo del fideicomiso, se podrían obtener mejores costos de operación, lo cual tendría repercusión directa en la cantidad de recursos disponibles para atender las necesidades establecidas en este proyecto.

### ***Transitorio I***

La reforma al transitorio I viene a adecuar la cobertura de acuerdo con la reforma al artículo 1, asimismo involucra al Ministerio de Agricultura y Ganadería dentro de las instituciones obligadas a destacar personal para la atención de solicitudes de crédito, tal y como se muestra en el cuadro adjunto:

<b>Ley ° 8868</b>	<b>Propuesta de reforma</b>
<p><b>TRANSITORIO ÚNICO</b></p> <p><i>A partir de la entrada en vigencia de esta Ley y en un plazo improrrogable de un año, el Fiduciario deberá habilitar en alguna de las sucursales <b>de la Zona Atlántica y el Pacífico Central</b> atención especializada con respecto al Fideicomiso 955, con la finalidad de que se atiendan las necesidades y solicitudes de los productores de palma aceitera de estas Zonas en concordancia con lo establecido en el artículo 3.</i></p> <p><i>El IDA destacará en la Zona Atlántica y el Pacífico Central al personal necesario, a fin</i></p>	<p><b>Transitorio I-</b></p> <p><i>A partir de la entrada en vigencia de esta Ley y en un plazo improrrogable de un año, el Fiduciario deberá habilitar en las sucursales <b>donde se desarrolle la actividad palmera</b> la atención especializada con respecto al Fideicomiso 955, con la finalidad de que se atiendan las necesidades y solicitudes de los productores de palma aceitera de estas Zonas en concordancia con lo establecido en el artículo 4.</i></p> <p><b>El Ministerio de Agricultura y Ganadería y Instituto de Desarrollo Rural destacará en</b></p>

<sup>36</sup> En el caso de que esta ley se aprobara en el año 2019, la vigencia del fideicomiso será hasta el año 2069.

*de que atienda las solicitudes de crédito que se presenten.*

**la Zonas productoras de palma aceitera**  
*al personal necesario, a fin de que atienda las solicitudes de crédito que se presenten.*

Con relación a la primera reforma, es un asunto de concordancia con los cambios efectuados, de ahí que no sólo es conveniente la reforma, sino también necesaria, ya que desde el punto de vista jurídico brinda un trato igualitario a todos los productores del sector palmero.

Desde el punto de vista de la oportunidad y conveniencia de la reforma, se debería valorar si es necesario la apertura de una sucursal en cada zona palmera, o bien, si algunas zonas podrían ser atendidas por sucursales existentes. Lo anterior, puesto que la apertura de muchas sucursales puede provocar un incremento de los costos operativos, lo cual repercute en la cantidad de dinero disponible para cumplir los fines de la ley. De la forma en que se encuentra redactada la norma, se estaría obligando a abrir una sucursal al fiduciario en cada zona de actividad.

Con relación al cambio establecido en el último párrafo de numeral, se avala el cambio de nombre del IDA al que actualmente tiene la institución, sea Instituto de Desarrollo Rural. No obstante, se cuestiona la función encomendada, a pesar de encontrarse actualmente en la Ley N° 8868.

Esta Asesoría considera que la función de los funcionarios de estas instituciones no resulta acorde con la atención de solicitudes de crédito, pareciera más bien una función del fiduciario.

Por otro lado, la función encomendada no es una disposición transitoria, pues crea una función permanente al Ministerio de Agricultura y el Instituto de Desarrollo Rural, para destacar el personal necesario para atender las solicitudes de crédito.

Respecto del derecho transitorio esta asesoría ha indicado en el pasado que es conveniente tener claro que no tiene como fin regular situaciones de fondo sino permitir la aplicación o dimensionamiento de la nueva normativa. De acuerdo con García-Escudero Márquez P:

*“El objeto de las disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.*

*El contenido típico de las disposiciones transitorias son las reglas de derecho intertemporal, esto es,*

*-las reglas que tienen como objetivo facilitar el tránsito de la ley antigua a la nueva*

*-regulando situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley, es decir,*

- *hechos, actos, relaciones o instituciones jurídicas regulados por una ley anterior*
- *Y sus efectos consumados, producidos pero no consumados o futuros*<sup>37</sup>

De manera tal que este transitorio pareciera regular un asunto de fondo al establecer funciones permanentes a los funcionarios del MAG e Inder, por lo que se recomienda incluirlo como un artículo y no como disposición transitoria.

### ***Transitorio II***

El transitorio II es un transitorio nuevo, que establece una obligación a la Comisión Interinstitucional creada en el artículo 7, para iniciar estudios para identificar los productores de palma aceitera cuyas deudas con el Sistema Bancario Nacional y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal se encuentren atrasadas como resultado de la disminución de la producción por las enfermedades en el cultivo y la afectación de la comercialización por la disminución del precio.

Esta Asesoría considera que la Comisión Interinstitucional, difícilmente contará con la capacidad instalada necesaria, para realizar los estudios que permitan identificar de forma expedita a los productores de palma cuyas deudas se encuentren atrasadas por las razones mencionadas en el párrafo anterior.

Parece más lógico y más expedito que los interesados se acerquen a la Comisión a efectos de solucionar o atenuar su situación crediticia.

A partir de lo anterior, se podría lograr de forma más ágil, el objetivo trazado en la ley respecto a la definición de parámetros, criterios y alcances para la ejecución inmediata del programa dirigido a la compra, readecuación, reajuste de pago de deudas y la definición de la morosidad de los productores de palma aceitera según los incisos b) y c) del artículo 4 de esta iniciativa.

En síntesis, el Transitorio II del proyecto de ley, delega en la Comisión Interinstitucional el estudio de aquellos casos que por razones de precio, enfermedad de las plantaciones o problemas de comercialización, los productores de Palma Aceitera han tenido que entrar en mora con los entes del Sistema Bancario Nacional y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, es decir todos los bancos residentes en el país, tanto públicos como privados.

Al dejar en manos de la Comisión Interinstitucional la fijación de parámetros para las eventuales compras, readecuación, reajustes de pago u otras acciones en función de dichos créditos, es indeterminado el impacto que esto pueda tener, no obstante si se toma en consideración los datos analizados sobre la cartera de

---

<sup>37</sup> García-Escudero Márquez P. Manual de Técnica Legislativa, Editorial Aranzadi. SA, Pamplona, España, 2011.

crédito del propio fideicomiso se observa que existe un alto nivel de créditos vencidos o en cobro judicial, de manera que la posibilidad de que con recursos del Fideicomiso se adecúen las deudas con el resto de entidades financieras, resultaría en un buen negocio no sólo para los productores morosos, sino que también para los bancos, no así para el propio Fideicomiso. Tómese en cuenta además que la citada Comisión Interinstitucional ahora incluye un representante de la Cámara Nacional de Productores de Palma.

Finalmente, se reitera los comentarios realizados en el numeral anterior, respecto a que esta norma carece de un carácter transitorio.

### ***Transitorio III***

El transitorio establece que a partir de la entrada en vigencia de esta ley, las Instituciones públicas iniciarán la coordinación interinstitucional para orientar los programas ambientales y empresariales establecidos en el artículo 5 de la presente ley.

Cabe mencionar que técnicamente todas obligaciones o deberes que establece la ley deben ser cumplidos a partir de la vigencia de la misma, de ahí que no se encuentra un valor agregado a establecer que una disposición puntual deba ser cumplida a partir del rige de la ley.

Reiteramos que esta disposición carece de carácter transitorio, por los mismos motivos enunciados en el Transitorio I.

### ***Transitorio IV***

El transitorio IV establece que los funcionarios del Instituto de Desarrollo Rural que se encuentran laborando para el Fideicomiso 955, mantendrán sus condiciones laborales actuales, una vez aprobada la presente ley. Sobre este transitorio no se tiene observaciones.

### ***Transitorio V***

El transitorio V otorga un plazo de dos años al Ministerio de Hacienda para transferir al fiduciario de manera paulatina vía presupuesto, el remanente obtenido por el Producto del Finiquito del Fideicomiso 196-01 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica al 31 de enero de 2005, registrado como una cuenta por cobrar y que permanece en la caja única del Estado administrada por la Tesorería Nacional.

Reiteramos las observaciones de fondo, realizadas en el numeral 3 respecto a la posible inconstitucionalidad de realizar este traslado.

### **Transitorio VI**

El transitorio VI establece una fuente de financiamiento transitoria (por dos años), obligando a una serie de instituciones a trasladar la mitad de sus superávits libres para atender los deberes impuestos en esta iniciativa.

<b>Ley ° 8868</b>	<b>Propuesta de reforma</b>
	<p><i>Transitorio VI-</i></p> <p><i>Durante el plazo de 2 años la mitad de los superávits libres de las siguientes instituciones se utilizarán para la atención de los deberes del Estado para el fortalecimiento del fideicomiso y el sector palmero:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Servicio Fitosanitario del Estado.</i></li> <li>- <i>Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria.</i></li> <li>- <i>Consejo Nacional de Producción.</i></li> <li>- <i>Ministerio de Agricultura y Ganadería</i></li> </ul>

No obstante, es importante realizar varias consideraciones a efectos de que las y los legisladores, puedan tener mayores insumos para la toma de decisiones.

En primer lugar, se debe indicar que técnicamente, el Ministerio de Agricultura y Ganadería no genera superávit, de ahí que debería ser suprimido de este numeral.

Este Transitorio pretende transferir al fideicomiso y a la atención del sector palmero, la mitad de los superávits libres del Servicio Fitosanitario del Estado, del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, así como del CNP y del Ministerio de Agricultura.

Al respecto se debe señalar que los superávits libres corresponden al “exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario que son de libre disponibilidad en cuanto al tipo de gastos que puede financiar”<sup>38</sup>, es decir, comprendería aquellos recursos que no están comprometidos para el ejercicio presupuestario siguiente, como por ejemplo, para el pago a un proveedor que por razones administrativas sirvió o vendió a la institución en el mes de diciembre de un año, pero se le paga la factura en enero

<sup>38</sup> <https://www.cgr.go.cr/05-tramites/sipp-glosario.html>

con recursos del presupuesto del año en que se hizo la contratación, en este caso el superávit estaría comprometido y se catalogaría como superávit específico. El superávit específico se define como el “exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario que por disposiciones especiales o legales tienen que destinarse a un fin específico”<sup>39</sup>.

De acuerdo con datos incluidos en las respectivas liquidaciones presupuestarias, se presenta a manera de ilustración en el siguiente cuadro, los montos correspondientes a los superávits de las citadas entidades para el año 2017.

Cuadro 5  
Superávit Presupuestario Institucional  
Año 2017

INSTITUCIÓN	SUPERÁVIT	SUPERÁVIT ESPECÍFICO	SUPERÁVIT LIBRE
SFE	1,915.32	1,257.72	657.59
INTA	1,200.44	209.43	991.01
CNP	7,620.68	7,620.68	0.00
MAG	0.00	0.00	0.00
TOTAL	10,736.44	54,915.97	1,648.60

Fuente: Servicio Fitosanitario del Estado. Informe de Evaluación Presupuestaria 2017<sup>40</sup>  
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria. Ejecución Presupuestaria 2017<sup>41</sup>  
Consejo Nacional de Producción. Liquidación Presupuestaria 2017<sup>42</sup>  
CGR. Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)<sup>43</sup>

De la anterior información se desprende que el MAG no registra superávit, esto por tratarse de un título presupuestario dentro del Presupuesto Nacional, como ministerio no tiene ingresos propios; por su parte el CNP registra todo su superávit como superávit específico, de modo que únicamente el SFE y el INTA registran superávit libre que, para el período en consideración, suma los ¢1,648.60 millones. De aplicarse la disposición establecida en el Transitorio VI se debería trasladar la mitad de la suma anterior, sea ¢824.3 millones para el fortalecimiento del fideicomiso y el sector palmero. La norma aplicaría por dos años de manera que la suma podría alcanzar los ¢1,648.60 millones; esta cifra es casi 2.5 veces el presupuesto del Fideicomiso en el año 2017 que fue de ¢690 millones.

<sup>39</sup> Idem

<sup>40</sup> [https://www.sfe.go.cr/QSInfoFinanciera/Informe\\_evaluacion\\_presupuestaria\\_2017.pdf](https://www.sfe.go.cr/QSInfoFinanciera/Informe_evaluacion_presupuestaria_2017.pdf)

<sup>41</sup> <http://www.inta.go.cr/images/documentos/Ejecucion-Presupuestaria-2017.pdf>

<sup>42</sup> <https://www.cnp.go.cr/transparencia/informes/financieros/2017/LIQUIDACIONPRESUPUESTARIA2018.pdf>

<sup>43</sup> [https://cgrweb.cgr.go.cr/f?p=150220:3:::NO:RP,3:P3\\_ANO,P3\\_INST:2017,2100042000](https://cgrweb.cgr.go.cr/f?p=150220:3:::NO:RP,3:P3_ANO,P3_INST:2017,2100042000)

En relación con lo anterior, se debe indicar que en el caso del SFE, en el Informe de Evaluación Presupuestaria 2017 se señala que, de acuerdo con la Ley 8700 “Modificación de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, N° 2035, y sus reformas” del 23 de diciembre del 2008, en su artículo 2 se autoriza al Servicio Fitosanitario del Estado a trasladar al CNP un veinte por ciento (20%) de su superávit libre, lo cual en el 2017 correspondió a ₡170.8 millones; por su parte según artículo 46<sup>44</sup> de la Ley 8488 se aplica una Transferencia del 3% del superávit a la Comisión Nacional de Emergencias, la cual ascendió a ₡25.62 millones.

Finalmente es importante señalar que la Ley N°9371, Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, regula lo concerniente a los superávits libres y su eventual disposición. Al respecto en su artículo 1 establece:

*ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley*

*Esta ley tiene por objeto promover la eficiencia, la eficacia y la economía en la ejecución de los recursos financieros, estableciendo regulaciones para las entidades públicas estatales o no estatales, los órganos, los entes públicos y/o privados que administran recursos públicos, según lo dispuesto en el artículo 3 de esta ley, que reflejen superávit libre producto de transferencias de la Administración Central o de los presupuestos de la República y que no cumplan con la ejecución presupuestaria programada para el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales establecidos para cada ejercicio económico.*

En el artículo 3 de la citada norma se define de manera clara su ámbito de aplicación:

*“ARTÍCULO 3.- Ámbito de aplicación*

*La presente ley es de aplicación exclusiva para los siguientes recursos:*

- a) Los recursos de la Administración Central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, así como las dependencias y los órganos auxiliares de estos.*
- b) Los recursos que reciban por concepto de transferencias por parte de la Administración Central los entes públicos o privados.*

---

<sup>44</sup> Artículo 46.-**Transferencia de recursos institucionales.** Todas las instituciones de la Administración Central, la Administración Pública Descentralizada y las empresas públicas, girarán a la Comisión un tres por ciento (3%) de las ganancias y del superávit presupuestario acumulado, libre y total, que cada una de ellas reporte, el cual será depositado en el Fondo Nacional de Emergencias, para el financiamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

*c) Los recursos públicos que reciban por concepto de transferencias por parte de la Administración Central los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas que administran recursos públicos.*

De la aplicación de este artículo se exceptúan lo relativo a la administración de los recursos de terceros y las transferencias establecidas por norma constitucional.”

En cuanto a la disposición de este superávit se establece lo siguiente:

#### *ARTÍCULO 5.- Ejecución de los recursos*

*Los recursos que se encuentran establecidos en el alcance del artículo 3 de esta ley, y sujetos al principio constitucional de caja única del Estado, sobre los que no se demuestre el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales y que constituyan superávit libre al cierre del ejercicio económico de la correspondiente entidad, deberán ser ejecutados por la entidad correspondiente en un período máximo de dos años, a partir del dictamen declarativo del superávit libre emitido por la Autoridad Presupuestaria, basado en los informes técnicos de la Tesorería Nacional. En caso de que no se ejecuten, en el plazo antes definido, los recursos establecidos en el artículo 3 deberán ser devueltos al presupuesto de la República para ser aplicados a la amortización de la deuda interna y externa de la Administración Central.*

*En el caso de las juntas de educación del Ministerio de Educación Pública (MEP), cuando demuestren haber iniciado algún trámite para la ejecución de un determinado proyecto ante la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo, los recursos de superávit destinados para ese proyecto específico gozarán de una prórroga, por una única vez, de hasta dos años adicionales, en relación con el plazo establecido en el párrafo anterior.*

Como consecuencia de lo establecido en la ley N°9371 es muy probable que la generación de superávits libres tienda a decrecer con el tiempo.

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. Al respecto indica:

*“ARTÍCULO 17- Destino de los superávit libres generados por la aplicación de la regla. En caso de que las entidades públicas que tengan pasivos **generen un superávit libre al final del ejercicio presupuestario, este se destinará a***

*amortizar su propia deuda. Tratándose del superávit libre generado por entidades que reciben transferencias del presupuesto nacional como consecuencia de la aplicación de la regla fiscal, tal superávit deberá reintegrarse al presupuesto nacional en el año siguiente a aquel en que se generó dicho superávit, para ser utilizado en la amortización de deuda o en inversión pública. ” El resaltado es propio.*

Tal y como se puede observar en el numeral anterior, pretender 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.

Por otra parte, se recomienda que quede expresamente indicado en la ley, quien será el encargado de administrar los recursos provenientes de los superávits de las instituciones mencionadas; lo anterior, en atención al principio de legalidad, ya que según se desprende del artículo 3, los dineros procedentes de esos superávits no están incluidos como parte del patrimonio del fideicomiso.

### **Artículo 2 del proyecto**

El artículo 2 de la iniciativa otorga un plazo de 6 meses al Ministerio de Agricultura y Ganadería para dictar el reglamento de la ley, aspecto que se encuentra dentro de las potestades de las y los legisladores y sobre el cual no se tienen comentarios adicionales.

## **V.- ASUNTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Con relación a la técnica legislativa se sugiere valorar los siguientes aspectos:

1. El título de los proyectos de ley debe ser lo más conciso posible, por lo que se recomienda optar por uno de los dos títulos sea: “Ley para el rescate, fortalecimiento y sostenibilidad del Sector Palmero Nacional”, o bien, el que se encuentra entre paréntesis<sup>45</sup>. Técnicamente, el proyecto es una reforma integral a la Ley N° 8868, pues reforma y adiciona de forma sustancial, la citada ley.
2. Se recomienda suprimir el plazo del fideicomiso sea en el artículo 2 o en su defecto, el numeral 8, con el fin de que no quede en ambas disposiciones.

---

<sup>45</sup> “Reforma a la Ley N.º 8868, Autorización para ampliar el plazo del Fideicomiso N° 955, Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica y ampliar el área de cobertura de las zonas aptas para la siembra y producción de palma aceitera en Costa Rica, de 15 de octubre de 2010.

Esta recomendación aplica en caso de que se decida mantener el artículo 2, el cual esta Asesoría recomendó suprimir.

3. Se sugiere mejorar la redacción de aquellos artículos cuyo contenido es reiterativo.
4. Se recomienda revisar las disposiciones transitorias, pues varias de ellas carecen de tal carácter (transitorio I, II y III).

## **VI.- CONCLUSIONES**

La presente iniciativa busca fortalecer el fideicomiso existente, ampliando la zona de cobertura y procurando mejorar las condiciones de acceso al crédito, para a criterio de los proponentes, solucionar el problema de endeudamiento del sector palmero. No obstante, se debe analizar con detenimiento si se cuentan con los recursos para lograr los objetivos de forma sostenida o resulta necesario explorar otras fuentes de financiamiento.

Por otra parte, conviene revisar la legislación existente, principalmente la Ley N° 8634<sup>46</sup>, por cuanto la mayoría de los objetivos pretendidos a través del presente proyecto, pueden ser logrados con la normativa vigente.

Finalmente, se sugiere revisar las inconsistencias señaladas en este informe, así como corregir las disposiciones con contenido reiterativo.

## **VII.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO Y PROCEDIMIENTO**

### **Votación**

Este proyecto requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

### **Delegación**

El proyecto no es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por tratar materia de crédito, según el artículo 124 de la Constitución Política, en relación con el inciso 17) del artículo 121 de la Carta Magna.

Sobre este particular reiteramos lo indicado por el Departamento de Servicios Técnicos<sup>47</sup>, en el informe del expediente realizado sobre el Expediente 17.550, que cita la resolución de la Sala Constitucional N° 6774-99, que indica:

---

<sup>46</sup> "Sistema de Banca para el Desarrollo", de 23 de abril de 2008.

*“El artículo 124 dispone, en efecto, que no procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos –entre otras- al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 14 y 17 del artículo 121 de la Constitución. El último de los dos incisos citados dispone que corresponde exclusivamente a la Asamblea legislar sobre el crédito. Legislar sobre el crédito es, obviamente, establecer –mediante actos legislativos, valga decir, leyes en sentido formal- normas jurídicas cuya materia u objeto lo constituye el crédito: **la Constitución no dice expresamente si se trata de legislar de modo general sobre el crédito, o mediante leyes o disposiciones especiales. La Constitución no distingue. Por consiguiente, ha de entenderse que se refiere a cualquier hipótesis en que se ponga válidamente en práctica la potestad de legislar –es decir, dentro de los límites a los que esta potestad deba atenerse, en virtud de la Constitución-, y en que las normas que resulten de ejercer esa potestad tengan como materia u objeto, parcial o totalmente, de manera general o particular, el crédito,** hecha salvedad de lo que específicamente dispone el inciso 15 del artículo 121 con respecto a la aprobación o improbación de empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público (materia que también está comprendida entre las indelegables, por expresa interdicción del artículo 124). En cuanto a la expresión “crédito” del inciso 17, y por lo que aquí interesa, tiene por evidente este tribunal que el proyecto de ley consultado contiene disposiciones que se refieren, dicho en sentido general, al crédito: particularmente, contiene disposiciones que diseñan un plan de asistencia crediticia al sector cooperativo de ahorro y crédito, a partir de una autorización (especial, en el contexto del ordenamiento) para que se destine a las necesidades de ese sector una cartera de recursos crediticios de una magnitud y en condiciones tales que precisan del ejercicio de la potestad legislativa (de otro modo, el ejercicio de esta potestad en la situación concreta sería ociosa). (la negrita no es del original)”*

## Consultas

### Obligatorias:

- Instituto de Desarrollo Rural
- Banco Nacional de Costa Rica
- Consejo Nacional de Producción
- Instituto Nacional de Aprendizaje (art. 5)
- Bancos comerciales del Estado (art. 4.c)

### Facultativas:

- ✓ Ministerio de Agricultura y Ganadería

---

<sup>47</sup> Informe sobre el Expediente N° 17.550 “AUTORIZACE LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO DEL FIDEICOMISO N° 955 MINISTERIO DE HACIEND-BANCO NACIONAL DE COSTA RICA Y LA AMPLIACIÓN DEL AREA DE COBERTURA DE LAS ZONAS APTAS PARA LA SIEMBRA Y PRODUCCIÓN DE PALMA ACEITERA EN COSTA RICA”, elaborado por el M. Elena Leandro Alfaro y Jorge Bogarín Navarro, revisado y aprobado por Freddy Camacho Ortiz.

- ✓ Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria
- ✓ Servicio Fitosanitario del Estado
- ✓ Cooperativas de Palma
- ✓ Cámara Nacional de Productores de Palma
- ✓ Banco Popular y Desarrollo Comunal
- ✓ Ministerio de Educación Pública
- ✓ Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- ✓ Ministerio de Ambiente y Energía
- ✓ Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones

## **VIII.- ANTECEDENTES JURÍDICOS RELACIONADOS**

### **Normativa**

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 19 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- ✓ Reglamento de la Asamblea Legislativa.
- ✓ 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.
- ✓ Ley N° 9524, “Fortalecimiento del Control Presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central” de 7 de marzo de 2018.
- ✓ Ley N° 9635, “Fortalecimiento de las finanzas públicas”, de 3 de diciembre de 2018.
- ✓ Ley N°1644, “Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional”, del 26 de setiembre de 1953.
- ✓ Ley N° 8131, “Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”, del 18 de setiembre del 2001.
- ✓ Ley N° 6227, “Ley General de la Administración Pública”, de 2 de mayo de 1978.

### **Pronunciamientos**

- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 07228-2013, de las 14:30 horas del 29 de mayo de 2013.
- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2006-009170, de las 16:36 horas del 28 de junio del 2006.

### **Material bibliográfico**

Carregal, Mario Alberto, “El Fideicomiso, Regulación Jurídica y posibilidades prácticas”, (1982).

**Sitios web**

<http://www.monografias.com/trabajos-pdf4/fideicomisos-costa-rica/fideicomisos-costa-rica.pdf>

**IX. ANEXO**

**CUADRO COMPARATIVO**

**Autorización para Ampliar el Plazo del Fideicomiso N.º 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**

Ley N° 8868	Expediente N°21.133
	<p><b>LEY PARA EL RESCATE, FORTELECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR PALMERO NACIONAL.</b></p> <p><b>(REFORMA A LA LEY N.º 8868, AUTORIZACIÓN PARA AMPLIAR EL PLAZO DEL FIDEICOMISO N.º 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)</b></p> <p>ARTÍCULO 1- Refórmese la Ley N.º 8868, Autorización para Ampliar el Plazo del Fideicomiso N.º 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</p>

	adelante dirá:
<p><b>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</b></p> <p><i>(ARTÍCULO 3.-Finalidad del Fideicomiso</i></p> <p><i>La finalidad del Fideicomiso es financiar el establecimiento de plantaciones de palma aceitera, renovación del cultivo, intereses capitalizables, capital de trabajo para la asistencia de palma aceitera y el financiamiento de inversiones complementarias necesarias en el cultivo)</i></p>	<p><b>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</b></p> <p><b>Artículo 1- Objetivo</b></p> <p>El Fideicomiso N.º 955, tendrá como objeto mantener la sostenibilidad de la actividad palmera, mediante <b>un programa permanente de financiamiento</b> directo e indirecto a los productores de palma para la atención de sus deudas <b>y el refinanciamiento</b> de las mismas. También atenderá <b>proyectos viables y sostenibles</b> dentro de las fases de renovación y mantenimiento de las plantaciones de palma, así como para la <b>adquisición de nuevas tecnologías</b> para aumentar la productividad y competitividad de las plantaciones.</p>
<p><b>ARTÍCULO 1.-Plazo</b></p> <p>Ampliase el plazo del presente Fideicomiso para consolidar, expandir y renovar el área de cobertura <del>a las Zonas del Pacífico Sur, el Pacífico Central y la Zona Atlántica del país, el proceso iniciado por los productores de la Región de Coto Sur, para transformar las fincas destinadas a cultivos anuales de subsistencia en unidades de mayor producción y productividad, mediante el cultivo de la palma aceitera.</del></p>	<p><b>Artículo 2- Plazo</b></p> <p>Ampliase el plazo del presente Fideicomiso <b>por 50 años</b> para consolidar, expandir y renovar el área de cobertura, <b>orientado en el fortalecimiento del sistema productivo para la producción, la productividad, innovación y la comercialización del cultivo de la palma aceitera.</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 2.-Patrimonio del Fideicomiso</b></p> <p>El patrimonio del Fideicomiso será la suma de los aportes de los fideicomitentes, los resultados acumulados de ejercicios anteriores, las</p>	<p><b>Artículo 3- Patrimonio del Fideicomiso</b></p> <p>El patrimonio del Fideicomiso será la suma de los aportes de los fideicomitentes, los resultados acumulados de ejercicios anteriores, las</p>

<p>aportaciones de efectivo, los intereses que se generen sobre préstamos concedidos o sobre los saldos que se mantengan en cuenta corriente, así como cualquier otro monto.</p> <p><del>Al 31 de mayo de 2010, el patrimonio de este Fideicomiso alcanzó los dos mil setecientos treinta y ocho millones quinientos seis mil novecientos sesenta y cinco colones con veintiocho céntimos (¢ 2.738.506.965,28).</del></p> <p>Se incluye dentro de este patrimonio la estimación para la cartera de crédito. El monto inicial fideicometido estará formado por dos componentes que serán la Cartera de Crédito y el Producto del Finiquito del Fideicomiso 196-01 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica al 31 de enero de 2005, que se <b>registrará</b> como una cuenta por cobrar y que <b>permanecerá</b> en la caja única al Estado administrada por la Tesorería Nacional mientras <del>no sea requerida para la concesión de créditos. Se le trasladará al Fiduciario conforme al presupuesto anual aprobado para el Fideicomiso y el flujo de caja establecido con la Tesorería Nacional, para que este último pueda cumplir los fines de este Fideicomiso.</del></p> <p>Para los efectos de este Fideicomiso y conforme a las funciones legales que cada una de las partes desempeñarán, el Ministerio de Hacienda será "el Fideicomitente" y así se le denominará en adelante, el Banco Nacional de Costa Rica será "el Fiduciario" y así se le denominará en adelante y "los Fideicomisarios" serán todas aquellas personas físicas y jurídicas que califiquen dentro de este Fideicomiso como sujetos de crédito.</p>	<p>aportaciones de efectivo, los intereses que se generen sobre préstamos concedidos o sobre los saldos que se mantengan en cuenta corriente, así como cualquier otro monto.</p> <p>Se incluye dentro de este patrimonio la estimación para la cartera de crédito. El monto inicial fideicometido estará formado por dos componentes que serán la Cartera de Crédito y el Producto del Finiquito del Fideicomiso 196-01 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica al 31 de enero de 2005, que se <b>registrado</b> como una cuenta por cobrar y que <b>permanece</b> en la caja única al Estado administrada por la Tesorería Nacional mientras <b>se transfiere vía presupuesto al fiduciario.</b></p> <p>Para los efectos de este Fideicomiso y conforme a las funciones legales que cada una de las partes desempeñarán, el Ministerio de Hacienda será "el Fideicomitente" y así se le denominará en adelante, el Banco Nacional de Costa Rica será "el Fiduciario" y así se le denominará en adelante y "los Fideicomisarios" serán todas aquellas personas físicas y jurídicas que califiquen dentro de este Fideicomiso como sujetos de crédito.</p>
<p><b>ARTÍCULO 3.-Finalidad del Fideicomiso</b></p> <p><del>La finalidad del Fideicomiso es financiar el</del></p>	<p><b>Artículo 4- Finalidad del Fideicomiso</b></p>

~~establecimiento de plantaciones de palma aceitera, renovación del cultivo, intereses capitalizables, capital de trabajo para la asistencia de palma aceitera y el financiamiento de inversiones complementarias necesarias en el cultivo.~~

La consecución del objeto indicado en el artículo 1 se alcanzará mediante la administración de la cartera crediticia ya formalizada y de todas las nuevas operaciones crediticias que se concreten con los recursos fideicometidos y para ello lo hará por medio de sus agencias o sucursales en las Zonas del país ~~indicadas en el artículo 1.~~

La consecución del objetivo indicado en el artículo 1 de esta ley se alcanzará mediante la administración de la cartera crediticia ya formalizada y de todas las nuevas operaciones crediticias que se concreten con los recursos fideicometidos y para ello lo hará por medio de sus agencias o sucursales en las distintas zonas del país.

El Fideicomiso destinará prioritariamente sus recursos a la ejecución o financiamiento de programas de atención y readecuación de deudas, investigación, transferencia de tecnología, comercialización, apoyo a las exportaciones y estabilización de precios en armonía con las metas y políticas trazadas para el sector rural y la actividad agrícola dentro del Plan Nacional de Desarrollo, de manera que se consigan beneficios a la atención integral de las necesidades que enfrenten, especialmente los pequeños y medianos productores de palma de todo el país registrados en la nómina del Ministerio de Agricultura y Ganadería para:

a) Girar avales directos o de aporte al costo financiero por el giro de otro ente, así como cualquier otro tipo de garantías y contra garantías a productores en proyectos que mejoren la producción y productividad, siempre y cuando las garantías de estos no sean suficientes para las instituciones financieras.

b) El fideicomiso podrá otorgar préstamos con hipotecas, garantías mobiliarias y todas aquellas que estén dentro

de la legislación nacional para la dación de créditos.

c) Financiamiento de un programa dirigido a la compra, readecuación, reajuste de pago de deudas y la morosidad de los productores de palma aceitera que contraigan deudas con los bancos del Sistema Bancario Nacional y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, como resultado de las afectaciones en la producción del cultivo por medio de las enfermedades y en la comercialización del producto por medio de la caída en los precios.

d) El fideicomiso podrá actuar como banca de segundo piso en la colocación de fondos dirigidos a la siembra, renovación, mantenimiento, inversiones complementarias necesarias en el cultivo de la palma aceitera.

e) Otorgamiento de crédito a tasas de interés preferenciales-especiales para el establecimiento y mantenimiento, renovación, manejo de buenas prácticas agrícolas, capital de trabajo en palma aceitera, para los productores y organizaciones.

f) Otorgamiento de crédito a tasas de interés preferenciales para el establecimiento de viveros para la renovación de palma con variedades autorizadas y certificadas por la oficina nacional de semillas.

g) Financiamiento de inversiones complementarias, equipo y maquinaria menor necesaria en el cultivo de palma aceitera.

h) Recuperar la salud de los suelos mediante en financiamiento para la aplicación de buenas prácticas agrícolas, que contribuyan a una mejora de la productividad de las plantaciones de palma aceitera afectadas por distintos trastornos fitosanitarios.

i) Financiar el desarrollo de proyectos

	<p><u>innovadores que generen un valor agregado dentro del producto final, dirigido a pequeñas y medianas organizaciones.</u></p> <p><u>j) Financiar y/o auxiliar las distintas opciones de seguros que se requieran dentro de la etapa productiva de la actividad palmera.</u></p> <p><u>k) Auxiliar la tasa de interés, de créditos que obtengan los productores para desarrollar mejoras de infraestructura en su finca y la adquisición de equipo.</u></p> <p><u>l) Financiar la aplicación de programas, herramientas, instrumentos, equipos y maquinaria para agricultura de precisión, como sistema moderno de manejo del cultivo de palma a través del cual, de manera sostenible, se emplean tecnologías para la recopilación, análisis y manipulación de información relacionada con factores climáticos, edáficos y agronómicos que en un momento dado afectan al cultivo, con el objeto de tomar decisiones que permitan el incremento de los rendimientos, la disminución de costos de producción y la reducción de los impactos ambientales.</u></p> <p><u>m) Financiar programas de investigación y de transferencia de tecnología, donde se vincularían las diferentes entidades del sector público agropecuario, sector privado y academia, relacionados con la investigación de la palma aceite, coordinadas por el medio de PITTA de Palma aceitera.</u></p>
	<p><b>Artículo 5- Deberes del Estado para el fortalecimiento del fideicomiso y el sector palmero nacional.</b></p> <p><b>El Estado por medio de la articulación institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, el Servicio Fitosanitario del Estado, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y</b></p>

	<p>Telecomunicaciones, el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el Instituto de Desarrollo Rural, el Ministerio de Educación Pública y el Instituto Nacional de Aprendizaje <b>destinara, en la medida de sus posibilidades, los recursos institucionales para el desarrollo de programas de capacitación, fortalecimiento, sostenibilidad, innovación, emprendedurismo, responsabilidad ambiental y empresarial.</b></p> <p>Esta contribución será destinada para:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Incrementar la competitividad y la producción palmera, en forma económica, ambiental y socialmente sostenible.</li><li>b) Consolidar los esquemas asociativos con trabajadores y pequeños medianos productores, con el fin de generar mayores oportunidades de empleo e ingreso y una mayor democratización de la propiedad y la producción de la agroindustria palmera.</li><li>c) Mejorar la productividad de las plantaciones mediante procesos de innovación tecnológica.</li><li>d) Fomentar el aprovechamiento integral de los productos y subproductos de la palma de aceite.</li><li>e) Estimular el financiamiento empresarial para el cambio climático.</li><li>f) Capacitar a organizaciones en la estructura interna de cada una organización que participe del sistema agro empresarial, para consolidar el accionar de este, asegurando su sostenibilidad y desarrollo socioeconómico y ambiental de cada una de las organizaciones.</li><li>g) Capacitar y formar líderes con capacidad empresarial se consolida la visión de compromiso, que debe asumir cada productor al incursionar en el proceso económico generado por la actividad con visión empresarial.</li><li>h) Apoyar la investigación orientada a</li></ul>
--	---

	<p>aumentar y mejorar el uso del aceite de palma, palmiste y sus fracciones.</p> <p>i) Impulsar un programa de una agenda ambiental integral que permita fortalecer el compromiso con la meta de carbono neutralidad para el 2021 y el proceso de descarbonización de la economía.</p> <p>j) Emprender acciones de mitigación apropiadas a cada región (o NAMA) en el contexto del desarrollo sostenible, apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación y actividades de fomento de la capacidad, de manera medible, reportable y verificable.</p> <p>k) Gestionar capacitaciones en programas de salud ocupacional.</p> <p>l) Promover la investigación, desarrollo tecnológico, manejo integrado de suelos y aguas, recuperación de la salud de los suelos, manejo integrado de plagas y enfermedades, y transferencia de tecnologías.</p> <p>m) Investigar los principales problemas agronómicos que afectan el cultivo de la palma de aceite en Costa Rica.</p> <p>n) Apoyar programas de divulgación y promoción de los resultados de la investigación y de las aplicaciones y usos de los productos y subproductos del cultivo de la palma de aceite.</p> <p>o) Apoyar los programas, proyectos de investigación, extensión, innovación tecnológica y capacitación, que contribuyan a mejorar la eficiencia de los cultivos de palma de aceite y su beneficio.</p> <p>p) Promover los servicios, apoyo y fomento al emprendedurismo, la innovación y la transferencia tecnológica.</p> <p>q) El Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de las Agencias de Servicios Agropecuarios brindará asesoría técnica, según las áreas de cobertura que tendrá el fideicomiso, a los productores de palma aceitera que utilicen los fondos del</p>
--	---

	<p>fideicomiso, para garantizar el buen uso de los recursos de crédito</p> <p>r) Los avalúos que serán realizados por ingenieros agrónomos o agrícolas del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Instituto de Desarrollo Rural, autorizados/acreditados por el Colegio de Ingenieros Agrónomos para ese fin, sin costos alguno profesionales para el solicitante del préstamo, en pequeños y medianos productores de palma aceitera. Excepto en casos en los cuales se determine mediante el estudio socioeconómico que el solicitante tiene la capacidad económica para cancelar el avalúo. Para este efecto el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el INDER designará a los funcionarios encargados en cada agencia de servicios agropecuarios, según las áreas de cobertura que tenga el fideicomiso.</p> <p>s) Educación y capacitación en cambio climático, esquemas asociativos de trabajo, habilidades empresariales, innovación, investigación de desarrollo tecnológico.</p>
<p><b>ARTÍCULO 4.-Administración de los activos del Fideicomiso 955</b></p> <p>El Fiduciario continuará con la administración y gestión de cobro de todas las operaciones de crédito formalizadas con dicho Fideicomiso, manteniendo para todos los efectos legales la condición de acreedor, de conformidad con los términos originalmente pactados con los productores.</p>	<p><b>Artículo 6- Administración de los activos del Fideicomiso 955</b></p> <p>El Fiduciario continuará con la administración y gestión de cobro de todas las operaciones de crédito formalizadas con dicho Fideicomiso, manteniendo para todos los efectos legales la condición de acreedor, de conformidad con los términos originalmente pactados con los productores.</p>
<p><b>ARTÍCULO 5.-Comisión Interinstitucional</b></p> <p>La Comisión Interinstitucional creada de conformidad con el inciso 7) del artículo 116 de la Ley orgánica del Sistema Bancario Nacional y mediante el Decreto Ejecutivo N.º 26363-H de 15 de octubre de 1997, en el Fideicomiso N.º 955 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de</p>	<p><b>Artículo 7- Comisión Interinstitucional</b></p> <p>La Comisión Interinstitucional creada de conformidad con el inciso 7) del artículo 116 de la Ley orgánica del Sistema Bancario Nacional y mediante el Decreto Ejecutivo N.º 26363-H de 15 de octubre de 1997, en el Fideicomiso N.º 955 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de</p>

Costa Rica, mantendrá las siguientes atribuciones y funciones: a) dictar las políticas para la administración de la cartera de crédito del Fideicomiso, b) controlar la ejecución del contrato de Fideicomiso, especialmente en los aspectos relativos a la gestión de la cartera de crédito, utilidad y morosidad de los créditos, c) revisar periódicamente las tasas de interés de los subpréstamos concedidos con los mencionados fondos.

Dicha Comisión estará integrada por el ministro de Hacienda o su representante quien la presidirá, el ministro de Agricultura y Ganadería o su representante, el presidente ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) o su representante; además, el Banco Nacional de Costa Rica tendrá un representante en la Comisión, nombrado por su Junta Directiva, con la salvedad de que el representante del Fiduciario tendrá voz pero no voto.

Costa Rica, mantendrá las siguientes atribuciones y funciones: a) dictar las políticas para la administración de la cartera de crédito del Fideicomiso, b) controlar la ejecución del contrato de Fideicomiso, especialmente en los aspectos relativos a la gestión de la cartera de crédito, utilidad y morosidad de los créditos, c) revisar periódicamente las tasas de interés de los subpréstamos concedidos con los mencionados fondos, **d) promover el desarrollo de programas de fortalecimiento, sostenibilidad, responsabilidad ambiental y empresarial, e) coordinar y velar por el cumplimiento de los deberes de las instituciones mencionadas en el artículo 5.**

Dicha Comisión estará integrada por el ministro de Hacienda o su representante quien la presidirá, el ministro de Agricultura y Ganadería o su representante, el presidente ejecutivo del Instituto de Desarrollo Rural (Inder) o su representante, **el presidente de la Cámara Nacional de Productores de Palma o su representante;** además, el Banco Nacional de Costa Rica tendrá un representante en la Comisión, nombrado por su Junta Directiva, con la salvedad de que el representante del Fiduciario tendrá voz, pero no voto.

**Los representantes de esta comisión deberán ser designados bajo el criterio de idoneidad comprobada, respecto a conocimientos en materia financiera, empresarial y del cultivo de palma aceitera.**

**Para ejecutar las acciones de la Comisión Interinstitucional se contará con el órgano técnico del Fideicomiso N° 955, un agrónomo especialista en el cultivo de palma aceitera y un profesional en labores administrativas y de contaduría, y continuaran bajo nombramiento del INDER, a tiempo completo y por el plazo de desarrollo del fideicomiso.**

<p><b>ARTÍCULO 6.-Vigencia del Fideicomiso</b></p> <p>El plazo del presente Fideicomiso será de <del>cuarenta y nueve</del> años a partir de la vigencia de esta Ley.</p>	<p><b>Artículo 8- Vigencia del Fideicomiso</b></p> <p>El plazo del presente Fideicomiso será de <u>cinuenta años</u> a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p>
<p><b>TRANSITORIO ÚNICO</b></p> <p>A partir de la entrada en vigencia de esta Ley y en un plazo improrrogable de un año, el Fiduciario deberá habilitar <del>en alguna de las sucursales de la Zona Atlántica y el Pacífico Central</del> atención especializada con respecto al Fideicomiso 955, con la finalidad de que se atiendan las necesidades y solicitudes de los productores de palma aceitera de estas Zonas en concordancia con lo establecido en el <b>artículo 3</b>.</p> <p>El IDA destacará en la <del>Zona Atlántica y el Pacífico Central</del> al personal necesario, a fin de que atienda las solicitudes de crédito que se presenten.</p>	<p><b>TRANSITORIO I</b></p> <p>A partir de la entrada en vigencia de esta Ley y en un plazo improrrogable de un año, el Fiduciario deberá habilitar <u>en las sucursales donde se desarrolle la actividad palmera la</u> atención especializada con respecto al Fideicomiso 955, con la finalidad de que se atiendan las necesidades y solicitudes de los productores de palma aceitera de estas Zonas en concordancia con lo establecido en el <u>artículo 4</u>.</p> <p>El <u>Ministerio de Agricultura y Ganadería</u> y Instituto de Desarrollo Rural destacará en la <u>Zonas productoras de palma aceitera</u> al personal necesario, a fin de que atienda las solicitudes de crédito que se presenten.</p>
	<p><b><u>Transitorio II-</u></b></p> <p><u>A partir de la entrada en vigencia de esta ley, la Comisión Interinstitucional creada en el artículo 7 de esta ley iniciará los estudios necesarios para identificar los productores de palma aceitera cuyas deudas con el Sistema Bancario Nacional y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal se encuentren atrasadas como resultado de la disminución de la producción por las enfermedades en el cultivo y la afectación de la comercialización por la disminución del precio. Asimismo, esta comisión definirá los parámetros, criterios y alcances para la ejecución inmediata del programa dirigido a la compra, readecuación, reajuste de pago de deudas y la morosidad de los productores de</u></p>

	<u>palma aceitera según los incisos b) y c) del artículo 4 de esta ley.</u>
	<u>Transitorio III-</u> <u>A partir de la entrada en vigencia de esta ley, las Instituciones públicas, iniciaran la coordinación interinstitucional para orientar los programas ambientales y empresariales establecidos en el artículo 5 de la presente ley.</u>
	<u>Transitorio IV-</u> <u>Los funcionarios del Instituto de Desarrollo Rural que se encuentran laborando para el Fideicomiso 955, mantendrán sus condiciones laborales actuales, una vez aprobada la presente ley.</u>
	<u>Transitorio V-</u> <u>En un plazo de dos años el Ministerio de Hacienda transferirá al fiduciario de manera paulatina vía presupuesto, el remanente obtenido por el Producto del Finiquito del Fideicomiso 196-01 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica al 31 de enero de 2005, registrado como una cuenta por cobrar y que permanece en la caja única del Estado administrada por la Tesorería Nacional.</u>
	<u>Transitorio VI-</u> <u>Durante el plazo de 2 años la mitad de los superávits libres de las siguientes instituciones se utilizarán para la atención de los deberes del Estado para el fortalecimiento del fideicomiso y el sector palmero:</u> <u>- Servicio Fitosanitario del Estado.</u> <u>- Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria.</u> <u>- Consejo Nacional de Producción.</u> <u>- Ministerio de Agricultura y Ganadería</u>
Rige a partir del 24 de marzo de 2011.	<u>ARTÍCULO 2-</u> <u>En un plazo de 6 meses el Ministerio de</u>

	<p><u>Agricultura y Ganadería dará reglamento a la presente ley.</u></p> <p>Rige a partir de su publicación.</p>
--	--

Elaborado por: aac y mng  
/\*Isch//28-3-2019  
C. Archivo