



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -069-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**APROBACIÓN DEL ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y
CIENTÍFICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

EXPEDIENTE Nº 21.451

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
ARTURO AGUILAR CASCANTE
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
M^a MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR**

31 DE MARZO DE 2020



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.- ANÁLISIS DE FONDO	3
2.1.- APROBACIÓN LEGISLATIVA DE CONVENIO INTERNACIONAL.....	3
2.2.- NATURALEZA DEL ACUERDO	4
2.3.- PROTOCOLOS DE MENOR RANGO.....	5
2.4.- PRINCIPAL EFECTO JURÍDICO DE LA APROBACIÓN	5
2.5.- ASPECTOS DE CONSTITUCIONALIDAD.....	6
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	6
IV.- ASUNTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	10
V.- CONCLUSIONES	10
VI.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO Y TRÁMITE LEGISLATIVO	10
<i>Votación.....</i>	<i>10</i>
<i>Delegatoria.....</i>	<i>10</i>
<i>Consultas.....</i>	<i>11</i>
<i>Obligatorias:.....</i>	<i>11</i>
<i>Facultativas:.....</i>	<i>11</i>
VI.- ANTECEDENTES JURÍDICOS RELACIONADOS	11



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST-IJU-069-2020

INFORME JURÍDICO

APROBACIÓN DEL ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El presente proyecto consta de un artículo único el cual pretende la autorización legislativa del Acuerdo Marco de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Guatemala, suscrito en la ciudad de San José el 5 de agosto de 2014.

El instrumento, como tal, consta de 10 artículos que comprenden el objetivo fundamental del Acuerdo, las áreas, modalidades y el programa de cooperación; la conformación, integración, coordinación y seguimiento que ejercerá la Comisión Mixta de cooperación, las modalidades de financiamiento, la forma de solucionar controversias, las facilidades administrativas que brindarán los respectivos Estados, y las disposiciones finales del Convenio.

II.- ANÁLISIS DE FONDO

2.1.- Aprobación Legislativa de Convenio Internacional

La aprobación de Tratados es una potestad especial de control político que la Constitución Política otorga a la Asamblea Legislativa (artículo 121 inciso 4°), y es solo una etapa más de un procedimiento mayor de nivel internacional, para la celebración de tratados o convenios internacionales.

Se recuerda que la potestad de suscribir tratados o convenios internacionales, es una atribución que le otorga la Constitución Política al Poder Ejecutivo (artículo 140 inciso 10), de tal suerte que a la Asamblea Legislativa le corresponde únicamente aprobarlos o improbarlos. En ese sentido, no es actividad legislativa ordinaria, por lo que la Asamblea Legislativa no tiene potestad de enmienda sobre el texto del Convenio suscrito, por lo cual el legislador se encuentra imposibilitado de introducir cambios o modificaciones a lo negociado previamente por el Poder Ejecutivo.

Sobre este particular, la Sala Constitucional¹ indicó:

“Como refuerzo, en este caso de carácter jurisprudencial, este Tribunal en la sentencia No. 1998-7292 reiterada recientemente en la sentencia No. 2005-3625, consideró que el derecho de enmienda que tiene la Asamblea Legislativa en relación con los proyectos de esta naturaleza que le son presentados para su discusión, no la legitima para introducir modificaciones sustanciales a los proyectos que le fueron sometidos, de hacerlo así, estaría siendo violado el principio de indisponibilidad de los actos internacionales que corresponde al órgano ratificante, y que le impone una limitación a su labor, en el sentido de que solamente está legitimado para aprobar o improbar el proyecto, sin que le quepa modificarlo de forma alguna. Finalmente menos aún se puede sostener que el órgano legislativo sea competente para alterar el texto de un convenio internacional suscrito por el país, pues tal atribución no es siquiera exclusiva del Estado firmante, ya que toda variación a un acuerdo de esta naturaleza debe ser introducido por vía de addendum, protocolo, suscrito por las partes firmantes del acuerdo original o mediante el intercambio de notas diplomáticas, como sucedió en el caso del Tratado de Libre Comercio Costa Rica-Canadá, en el cual la Sala tuvo por incorporadas al Tratado dichas notas en virtud de haberse efectuado de forma consensuada y con anterioridad a la aprobación del mismo.” El subrayado es propio.

De lo transcrito, puede constatarse la imposibilidad de las y los legisladores de modificar el texto del Acuerdo Marco. Lo anterior, con fundamento en el principio de indisponibilidad de los actos internacionales, el cual le atribuye tal potestad únicamente a los Estados Parte.

2.2.- Naturaleza del Acuerdo

Como ya lo analizó en otras oportunidades esta asesoría, los convenios internacionales en materia de cooperación, básicamente se pueden considerar como “derecho blando” pues no obligan jurídicamente a los Estados Parte al cumplimiento de obligaciones exigibles. Se trata más de la concertación de compromisos de tipo político:

“La doctrina distingue este denominado derecho blando, de los llamados acuerdos o tratados internacionales en sentido estricto, cuando presentan las características de ausencia de carácter vinculante, formulación genérica de normas y principios, más que reglas concretas y la imposibilidad de demandar su cumplimiento por medios jurídicos”².

¹ Resolución 2005-07428, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las dieciséis horas con cuarenta y siete minutos del catorce de junio del dos mil cinco.

² Informe Jurídico ST-100-2012-J, de 15 de Mayo de 2012, realizado por el Lic. Gustavo Rivera Sibaja. Asesor Parlamentario.

La naturaleza de derecho blando es más la de un acuerdo político, que se instrumenta con forma jurídica, para dar mayor seguridad a esos compromisos, sin que por eso, lleguen a constituir auténticas obligaciones jurídicas.

Como se desprende del expediente legislativo bajo estudio, las obligaciones que establece el Acuerdo son genéricas, generalmente redactadas en lenguaje potestativo, además de encontrarse sujetas a la política, planes y programas ya definidos en nuestro Estado.

2.3.- Protocolos de menor rango

Según criterio de la Procuraduría General de la República³, para que exista un protocolo de menor rango, se requieren al menos de los siguientes requisitos básicos:

- a.- Que el Convenio Internacional autorice de modo expreso la derivación.
- b.- Que no se introduzcan en él enmiendas esenciales al Convenio.
- c.- Que el Estado de Costa Rica no asuma a través de él nuevas obligaciones.

De los requisitos anteriores, para el análisis en el presente Acuerdo es determinar el establecido en el punto a), el cual exige que el Convenio autorice de modo expreso tal derivación.

Efectivamente el acuerdo hace mención a protocolos adicionales (artículo 4) y acuerdos complementarios (artículo 5), sujetos a las disposiciones del presente Acuerdo. De lo anterior, se desprende que el Acuerdo estaría autorizando otros protocolos de menor rango, no requiriéndose, por tanto, de una nueva aprobación legislativa para esos acuerdos complementarios, pues se enmarca dentro de las facultades que ostenta el Poder Ejecutivo establecidas en el párrafo final del inciso 10) del artículo 140 de la Carta Magna.

2.4.- Principal efecto jurídico de la aprobación

Dada la naturaleza jurídica de este instrumento, el principal efecto jurídico de la aprobación solicitada a la Asamblea Legislativa consiste en la habilitación a los entes u órganos del derecho interno, en virtud del principio de legalidad, para desarrollar las acciones de cooperación que las Partes convienen en desarrollar.

Puede constatarse del lenguaje utilizado en este Acuerdo, que solo se dispone obligaciones genéricas, constituyéndose en un instrumento de carácter habilitante, más que vinculante.

³ Opinión Jurídica, OJ-124-2003, de 30 de julio de 2003.

2.5.- Aspectos de constitucionalidad

Esta asesoría no observa ningún elemento que configure eventual vicio de constitucionalidad, ya que los compromisos que se incluyen en el Acuerdo son comunes a esa materia, y como se indicó líneas atrás, no representan exigibilidad jurídica directa para el Estado Costarricense. No obstante, se procede a analizar su contenido con el objeto de despejar cualquier duda que pueda desprenderse del articulado.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El artículo 1 establece el objetivo general del Acuerdo, que es la promoción de la cooperación técnica y científica entre ambas naciones, a través de la formulación y ejecución de programas y proyectos específicos que resulten congruentes con las políticas nacionales, derechos humanos y equidad, entre otros.

A partir de lo anterior, se crea un compromiso genérico de cooperación, que ha de ser entendido en el marco de las posibilidades que brinda nuestro ordenamiento jurídico, es decir, en apego al principio de legalidad y a las normas y principios constitucionales. De igual forma el artículo 2 sujeta el desarrollo de los programas a la política, planes y programas de cada Gobierno y a sus posibilidades reales de ejecutarlos.

Un aspecto importante de resaltar, es que a diferencia de otros Acuerdos no se establece de manera expresa, el sometimiento a la legislación interna, como si lo hacen los acuerdos de cooperación con las repúblicas de Indonesia⁴, la Soberana y Militar Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén de Rodas y de Malta⁵ o la República Italiana⁶.

⁴ El artículo 2 del Expediente N° 20.141 señala: “Las Partes desarrollarán, de común acuerdo, proyectos de cooperación **de conformidad con las leyes, reglamentos, políticas, planes y programas de sus respectivos Gobiernos y tomando en cuenta sus posibilidades científicas, técnicas y financieras, en las áreas (...)**”

⁵ El artículo 3 del Expediente N° 20.497 señala: “Las Partes Contratantes harán esfuerzos para promover la cooperación mutua **de acuerdo con las leyes, normas y reglamentos internos en armonía con sus respectivas políticas sobre la base de los principios de igualdad y respeto mutuo de la soberanía**”

⁶ El artículo 1 del Expediente N° 20.168 señala: “Las Partes, **de conformidad con la normativa nacional y los compromisos internacionales existentes (...)**”

A pesar de lo anterior, cabe mencionar que existen otros acuerdos que, al igual que el presente, no hacen un señalamiento expreso de la sujeción a la normativa interna, tal es el caso de los acuerdos de cooperación con la República Dominicana⁷, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia⁸ o el Gobierno de Brunei Darussalam⁹.

Sobre este particular, se debe interpretar – aunque no se establezca expresamente – que los compromisos genéricos a los que hace alusión el Acuerdo, se llevarán a cabo de conformidad con la legislación interna, ya que el Convenio sujeta la ejecución de los diversos proyectos a nuestras políticas, planes y programas, los cuáles obviamente deben desarrollarse de conformidad con el ordenamiento jurídico.

En todo caso, si los legisladores consideran que puede existir un tipo de duda sobre este particular, tienen la posibilidad, y a la vez la potestad de introducir una cláusula interpretativa en el sentido de que los compromisos adquiridos mediante el presente Acuerdo se llevarán a cabo de conformidad con lo que establece nuestro ordenamiento jurídico interno.

Respecto a las modalidades de cooperación (artículo 3), se destacan una serie de modalidades y se faculta cualquier otra modalidad acordada por las Partes, lo cual tendrá que interpretarse de conformidad con el artículo 2.

Con relación al tema del intercambio de información establecido en el penúltimo párrafo del artículo 3, el Acuerdo señala que se deberá observar las leyes vigentes de ambos Estados, lo cual elimina cualquier problema que pudiera suscitarse con el derecho interno.

El último párrafo del artículo 3, sí establece de forma expresa que en el intercambio de información científica y técnica se observarán las leyes vigentes de ambos países, lo cual descarta problemas jurídicos.

Idéntica situación sucede en el último párrafo de este numeral, el establece que en los proyectos de investigación conjunta se deberá cumplir con la legislación relativa a la propiedad intelectual, lo cual excluye inconvenientes desde el punto de vista jurídico.

El artículo 4 establece el programa de Cooperación Técnica y Científica, el cual se encuentra conformado por los proyectos elaborados por las instituciones gubernamentales de las partes, conforme a sus respectivos planes y estrategias de desarrollo económico, social y científico, con pertinencia y congruencia con las

⁷ Expediente N° 20.185.

⁸ Expediente N°20.842

⁹ Expediente N° 20.197

políticas públicas nacionales, derechos humanos y equidad. Es decir, el Acuerdo lo que expone son las líneas generales de la cooperación, sin entrar en mayores especificidades.

El segundo párrafo de este numeral señala que en el marco de las políticas públicas, para la implementación del acuerdo Marco de Cooperación se adoptarán protocolos adicionales, que estén alineados a las políticas públicas con las prioridades nacionales, ejes transversales, derechos humanos y equidad, entre otros. Estos protocolos pueden ser catalogados como protocolos de menor rango, tal y como se mencionó en el acápite 2.3 de este informe.

Los párrafos tercero y cuarto, establecen el cómo, es decir, la forma en que se llevarán a cabo los proyectos, así como la evaluación de los mismos y sus respectivas recomendaciones futuras.

Los artículos 5 y 6 establecen el compromiso de los Estados de crear una Comisión Mixta de cooperación; igualmente, define las reuniones de dicho órgano, los coordinadores y sus funciones, aspectos que resultan comunes en este tipo de acuerdos, en los cuáles se define un mecanismo diplomático para concretar acuerdos preliminares que posteriormente son plasmados en programas o proyectos concretos.

De igual forma los Acuerdos complementarios citados en el artículo 5 han de entenderse como protocolos de menor rango, tal y como se mencionó en el acápite 2.3 de este informe.

En cuanto al financiamiento (artículo 7), éste se desarrolla bajo la modalidad de costos compartidos, lo cual es común en este tipo de acuerdos, sin perjuicio de que las partes pacten algo distinto. Es decir, no se crea un compromiso financiero específico para su ejecución, sino que dependerá de los recursos que las instituciones destinen para la ejecución de los proyectos de acuerdo a las disposiciones presupuestarias existentes. También las partes tienen la posibilidad de solicitar otras fuentes de financiamiento, incluyendo modalidades de cooperación triangular lo cual deberá adecuarse a lo que permita la legislación de los Estados Parte.

El artículo 8 reafirma el carácter político, más que jurídico del Acuerdo, ya que establece como mecanismo para solucionar las disputas, el común acuerdo de las Partes. Es decir, lejos de demandar su incumplimiento por medios jurídicos, se recurre a la vía diplomática para solucionar cualquier diferencia entre los Estados Parte respecto a la aplicación de este convenio de cooperación.

El artículo 9, establece las facilidades administrativas que son comunes en este tipo de acuerdos, por lo que no se evidencia problema jurídico alguno.

Con relación a las disposiciones finales del Acuerdo (artículo 10), se establece lo tradicional en este tipo de convenios: define la entrada en vigencia el que entrará a regir al momento de haber cumplido con las formalidades que exigen las respectivas legislaciones, así como que las modificaciones que se le realicen deben respetar el mismo procedimiento establecido para su entrada en vigencia. Lo anterior es respetuoso de nuestro ordenamiento constitucional. También, se establece la posibilidad de las partes de denunciar el Acuerdo y la cesación de sus efectos, así como la forma en que se concluirán las actividades de cooperación que fueron formalizadas durante la vigencia del Acuerdo, todo lo cual se encuentra dentro de las normas típicas en este tipo de acuerdos.

Por último, como ha sido la posición reiterada de este Departamento respecto de los convenios o acuerdos de cooperación y entendimiento, se recuerda que en el tanto en el acuerdo se involucre la cooperación técnica en la que participen instituciones del Estado, se requerirá que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) la evalúe y apruebe, según lo dispone la Ley de Planificación Nacional, que al respecto señala:

“ARTICULO 11.-

Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Las solicitudes de asistencia técnica serán transmitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se encargará de establecer su congruencia con la política exterior del país, y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes.”

Si bien en otras oportunidades el Departamento ha recomendado la inclusión de un artículo en la ley sobre el tema, para mayor claridad, el mismo no resulta necesario¹⁰ pues el artículo 2 del Acuerdo, señala que los proyectos de cooperación se desarrollarán de conformidad con la política, planes y programas de los respectivos Gobiernos, por lo cual al momento de materializar el Acuerdo es obligación de las autoridades aplicar los planes correspondientes.

En síntesis, este instrumento internacional es un típico convenio de cooperación, con una naturaleza eminentemente política, destinado a potenciar las relaciones entre ambos países; que constituye una habilitación legal en el plano nacional, para el desarrollo de eventuales actividades de cooperación de conformidad con lo que establece el propio Acuerdo.

¹⁰ En caso de que las y los legisladores decidan incorporar dicha disposición para otorgar mayor claridad al texto, se deberá realizar mediante una cláusula de implementación.



IV.- ASUNTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El folio 10 contiene una certificación de la Dirección General de Política Exterior de que las cinco copias del Convenio que se remiten a la Asamblea Legislativa son fieles y exactas del texto original. Lo anterior, puede considerarse como un error formal, ya que dicha certificación no forma parte del Convenio suscrito por el Poder Ejecutivo, ni debe formar parte de la ley que llegue a aprobar la Asamblea Legislativa. De ahí que para efectos del expediente debiera adjuntarse o aparecer después del “RIGE” que está en el folio 11.

La manera correcta de ordenar o ubicar tal certificación, es mediante una moción de forma (art 152 RAL), pues su lugar adecuado dentro del expediente en nada afecta el instrumento internacional en trámite.

V.- CONCLUSIONES

Dada la particular naturaleza jurídica de este tipo de convenio marco de cooperación, y al no contener obligaciones jurídicas concretas, sino tan solo potestativas habilitantes, el Convenio no presenta problemas de constitucionalidad, o jurídicos de ningún tipo, por tanto, su aprobación es un asunto de conveniencia y oportunidad de las y los señores diputados.

VI.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO Y TRÁMITE LEGISLATIVO

El Convenio fue firmado en su momento por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, señor Manuel González Sanz, cuyo cargo se encontraba investido de Plenos Poderes, por lo que se cumple con el requisito de legitimación para su suscripción. En tal sentido, el artículo 7.2 inciso a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone que:

“ 2.- En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) Los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado; (...)”

Votación

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

Delegatoria

Constituyendo esta iniciativa la aprobación de un tratado internacional, NO puede ser delegado para el conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena, según lo dispone el artículo 124 párrafo 3° de la Constitución Política.

Consultas

Obligatorias:

De conformidad con los artículos 10 inciso b) de la Constitución Política, 96 inciso a) y 98 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y el artículo 144 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el proyecto de ley debe ser consultado preceptivamente a la Sala Constitucional, posterior a su aprobación del Primer Debate.

Facultativas:

- Universidades estatales
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- Ministerio de Hacienda

VI.- ANTECEDENTES JURÍDICOS RELACIONADOS

Leyes y reglamentos

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 19 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- Reglamento de la Asamblea Legislativa
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Ley N° 7615, del 24 de julio de 1996.
- Ley N° 7135, Ley de Jurisdicción Constitucional, del 11 de octubre de 1989 y sus reformas.

Informes de Servicios Técnicos

- Informe Jurídico Expediente N° 19.228 “Aprobación del Acuerdo de Cooperación Económica, Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno del Estado de Catar”
- Informe Jurídico Expediente N° 18.369 “Aprobación del Convenio Marco de Cooperación entre la República de Costa Rica y Belice”.
- Informe Jurídico Expediente N° 19.359 “Aprobación del Acuerdo Marco de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Guatemala”
- Informe Jurídico Expediente N° 19.192 “Aprobación del Acuerdo de Cooperación en materia cultural entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno del Estado de Catar”.
- Informe Jurídico Expediente N° 19.425 “Aprobación del Convenio de Cooperación para el desarrollo entre la República de Costa Rica y los Estados Unidos Mexicanos”.

Resoluciones de la Sala Constitucional y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República

- Sala Constitucional, voto 07428-2005, de las 16:47 horas del 14 de junio de 2005.
- Sala Constitucional, voto 018726-2010, de las 10:22 horas del 12 de noviembre de 2010.
- Sala Constitucional, voto 015740-2010, de las 14:56 horas del 22 de setiembre de 2010.
- Sala Constitucional, voto 002236-2014, de las 14:30 horas del 19 de febrero de 2014.
- Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica, OJ-124-2003, de 30 de julio de 2003.

Doctrina

- Manual de Tratados, Preparado por la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, 2001.
- Paul Reuter, Introducción al Derecho de los Tratados, 2001

Elaborado por: aac
/*Isch//31-3-2020
c. archivo