DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -242-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

DEROGATORIA DE LA LEY DE APROBACIÓN DEL CONVENIO BÁSICO DEL INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ, No. 8211 DEL 8 DE MARZO DE 2002

EXPEDIENTE N° 21.542

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:
GUSTAVO RIVERA SIBAJA
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:
M° MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

3 DE OCTUBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO:..... 3

II.- ANÁLISIS DE FONDO 3

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO 6

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 7

VOTACIÓN 7

DELEGACIÓN 7

CONSULTAS PRECEPTIVAS 7

Consultas Facultativas 8

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU -242-2019

INFORME JURÍDICO

DEROGATORIA DE LA LEY DE APROBACIÓN DEL CONVENIO BÁSICO DEL INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ, No. 8211 DEL 8 DE MARZO DE 2002

EXPEDIENTE No 21.542

I.- RESUMEN DEL PROYECTO:

Este proyecto presentado por el Poder Ejecutivo consta únicamente de dos artículos. En el primero de ellos se deroga la Ley No. 8211 mediante la cual se aprobó el Convenio Básico del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), ello con la idea de renunciar a su membresía en aras de ahorrar recursos económicos (no seguir pagando la cuota anual que asciende a 50 mil dólares según se indica en la exposición de motivos), y en el artículo 2, que tiene la naturaleza de una norma transitoria, se indica que todos los proyectos en ejecución con este Instituto se continuarán hasta su finalización.

II.- ANÁLISIS DE FONDO

El INCAP es un organismo internacional asociado a la Organización Mundial para la Salud (OMS), del cual Costa Rica es miembro desde que aprobó su Convenio Básico Constitutivo por la ley que ahora se pretende derogar (Ley No. 8211 del 08 de marzo de 2002) y posteriormente depositó la respectiva ratificación la que hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 30.878 del 26 de noviembre de 2002.

La decisión de pertenecer,m o no pertenecer, a un Organismo Internacional es un acto de política exterior de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo según lo dispone el inciso 12) del artículo 140 de la Constitución Política, y de ahí que corresponde al Poder Ejecutivo "*celebrar los convenios, tratados públicos y concordatos*, *promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa…*" según el inciso 10) de esa misma norma constitucional.

La aprobación legislativa de un Convenio es un requisito, o una etapa de un procedimiento mayor a nivel internacional para la celebración de Tratados.

Pero la vigencia de un instrumento internacional de este tipo depende en última instancia del Poder Ejecutivo mediante el acto definitivo de la ratificación.

Del mismo modo, el retirarse de dicha Organización conforme a las reglas de su propio Convenio Constitutivo también pertenece al Poder Ejecutivo, mediante el acto de denuncia del Convenio en cuestión.

El Poder Ejecutivo ha decidido retirarse del INCAP porque no observa beneficios en la participación en dicho organismo internacional que justifiquen la erogación que significa pagar la cuota anual de US $ 50.400,00 según se indica en la exposición de motivos del proyecto.[1]

Esa es una decisión política competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, que no tiene recurso jurídico alguno porque se trata de un acto político de naturaleza eminentemente discrecional.

Ahora bien, la denuncia del Convenio corresponde hacerla al propio Poder Ejecutivo y comunicarla a la Organización, conforme a las mismas reglas del Convenio, cosa que al parecer ya se ha efectuado.

Efectivamente, mediante el Decreto Ejecutivo No 41.918 del 05 de agosto de 2019, se denunció el Convenio y se acordó comunicar a la Organización la decisión según transcribimos la parte normativa del mismo:

> ***"Artículo 1º-*** *Denunciar el Convenio Básico del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), suscrito en la ciudad de Guatemala de la Asunción, República de Guatemala, el 27 de agosto de 1998, el cual fue aprobado mediante Ley N° 8211 del 08 de marzo del 2002.*
>
> ***Artículo 2º*** *- Comunicar esta denuncia a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana y a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos."*

Como se indica en la parte considerativa de este mismo Decreto, la denuncia se hizo siguiendo las mismas reglas del Convenio, en concreto su artículo XI. Transcribimos el considerando quinto:

> *"5º- Que la denuncia del Convenio mencionado se encuentra contemplado en su artículo XI "Cualquier Miembro Asociado del Instituto podrá retirarse, dando aviso por escrito a la Dirección, la cual comunicará al Consejo Directivo las notificaciones de retiro que reciba. Transcurridos seis meses a partir de la fecha en que se reciba la notificación de retiro, el presente Convenio Básico cesará en sus efectos respecto del Miembro Asociado que desee retirarse y este quedará desligado del INCAP, debiendo cumplir con los compromisos*

[1] Hay que observar que nuestro país cuenta desde hace muchos años con el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud INCIENSA, que es un órgano adscrito al Ministerio de Salud, que desarrolla básicamente las mismas funciones. Véase su portal electrónico: www.inciensa.sa.cr (visitado el 29 de setiembre 2019).

financieros y otras obligaciones emanadas de este Convenio Básico hasta la fecha de su retiro."

Este Decreto de denuncia del Convenio tiene fecha del 05 de agosto de 2019. Las reglas del Convenio establecen que la misma se hará efectiva seis meses después de la comunicación respectiva a la Organización.

Los seis meses contados a la fecha del Decreto de denuncia, correrían hasta febrero de 2020, en el caso de que la comunicación efectiva se hubiera hecho en la misma fecha.

Actualmente, en el portal de la Organización se mantiene la información de que nuestro país es miembro.[2]

Como se observa, el trámite de denuncia corresponde al Poder Ejecutivo, y éste ya lo ha realizado conforme las mismas reglas del Convenio a denunciar (lo único que quedaría por determinar es si la respectiva comunicación se hizo efectivamente, pues está claro que la emisión del Decreto de Denuncia es un acto de derecho interno, que no tendrá relevancia para la Organización sino hasta su efectiva comunicación).

En este punto conviene indicar, que desde el plano estrictamente jurídico y a efectos de retirarse de la Organización internacional como ha sido decisión del Poder Ejecutivo, la derogatoria de la ley de aprobación del Convenio no es estrictamente necesaria, es más, no tiene ningún efecto jurídico sobre el trámite de denuncia del Convenio y hasta sería posible prescindir de ella.

Sin embargo, de no operarse la derogatoria de la ley de aprobación, bastaría en el futuro un simple decreto de ratificación por parte del Poder Ejecutivo, para que nuestro país decidiera ingresar de nuevo a la Organización, pues la aprobación del Convenio se mantiene vigente.

Por el contrario, con la derogatoria de la ley de aprobación del Convenio que el Poder Ejecutivo pretende ahora, la decisión en el futuro de volver a pertenecer a la Organización debería contar nuevamente con aprobación legislativa y no sería una decisión exclusiva del Poder Ejecutivo.

Se trata entonces de hacer en cierto modo “irreversible” para el Poder Ejecutivo la decisión de denuncia del Convenio.

No otro sentido tiene esta propuesta de derogación de la ley de aprobación, y si no tiene efecto jurídico con respecto a la denuncia del Convenio, sí lo tendría en cambio con respecto al procedimiento a emplear en caso de que se desee revertir la decisión ahora tomada.

[2] Véase la página electrónica de la Organización: www.incap.int (visitada el 29 de setiembre 2019).

Dado que se han seguido los trámites que establece el derecho internacional para la denuncia del Convenio (las reglas invocadas del mismo Convenio), y que se trata de una competencia política y discrecional del Poder Ejecutivo, la decisión de derogar la ley de aprobación como propone este proyecto, si bien no es necesaria para el retiro efectivo de nuestro país de esa Organización, no presenta ningún problema jurídico y es un asunto exclusivamente discrecional de conveniencia y oportunidad política.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1.-

Propone la derogación de la ley de aprobación N°8211. Como ya se indicó, no tiene ningún problema jurídico, si bien no tiene efecto jurídico propiamente con la decisión de retirarse de la Organización, sino más bien con el procedimiento necesario a emplear en caso de que se decidiera revertir esa decisión a futuro.

El retiro o denuncia se hará efectivo conforme a las reglas del Convenio seis meses después de notificada dicha decisión (Artículo XI).

Artículo 2.-

Dispone que "*todos aquellos proyectos o iniciativas emprendidas antes del 4 de junio del 2019, continuarán su ejecución, hasta completar su término*".

Esta norma en realidad tiene una naturaleza transitoria y tiene un contenido ligeramente distinto a las propias reglas respectivas del Convenio.

El citado artículo XI del Convenio Básico del INCAP, ya antes citado, que es la única norma que se refiere a denuncia o retiro del Convenio, literalmente establece:

> ***"ARTÍCULO XI***
>
> *Todo Miembro del INCAP, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tal, cumplirá de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con el presente Convenio Básico. Asimismo, prestará toda clase de ayuda en cualquier acción que el INCAP ejerza de acuerdo al presente Convenio. Cualquier Miembro Asociado del Instituto podrá retirarse, dando aviso por escrito a la Dirección, la cual comunicará al Consejo Directivo las notificaciones de retiro que reciba. Transcurridos seis meses a partir de la fecha en que se reciba la notificación de retiro, el presente Convenio Básico cesará en sus efectos respecto del Miembro Asociado que desee retirarse y este quedará desligado del INCAP,* ***debiendo cumplir con los compromisos financieros y otras obligaciones emanadas de este Convenio Básico hasta la fecha de su retiro.***

Lo que el Convenio establece es que comunicada la denuncia, las obligaciones se mantienen hasta el retiro efectivo que se produce seis meses después.

Es por este motivo que el Ministerio ya canceló la cuota anual, pues aunque decidió denunciar el Convenio antes del fin de año, el retiro efectivo se hará hasta seis meses después.

De la misma manera, la obligación con respecto a los proyectos emprendidos antes del 4 de junio del 2019 (no sabemos el porqué de la referencia a esa fecha, ya que es la fecha en que el Ministerio de Salud canceló la totalidad de los montos adeudados al Incap por concepto de membresía correspondiente al año 2019), según el Convenio sería hasta que el país se mantenga como miembro, que no es lo mismo que hasta la terminación o finalización de los proyectos.

Sin embargo, de lo anterior no se desprenden problemas jurídicos, porque siempre es posible por decisión unilateral del propio país mantener o dar continuidad a los proyectos que crea convenientes, pero como repetimos, la obligación con la Organización solo alcanza mientras sea miembro efectivo de ella.

Téngase en cuenta lo que se ya se dijo con respecto al artículo primero, que el efecto jurídico de este proyecto es de derecho interno y no en el ámbito internacional.

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

Este proyecto puede ser aprobado con la mayoría absoluta de los diputados presentes que establece el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La aprobación de Convenios no puede ser delegada a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena por disposición expresa del artículo 124 párrafo tercero de la Constitución Política. Consideramos que la misma regla debe operar para la derogatoria de aprobación legislativa de Convenios como la que se propone mediante el presente proyecto de ley. En consecuencia, deberá ser conocido y votado necesariamente en el Plenario Legislativo.

Consultas Preceptivas

- No tiene consultas obligatorias

Consultas Facultativas

Se recomienda consultarlo con:

- Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Relaciones Exteriores

Elaborado por: grs
/*lsch// 3-10-2019
c. archivo