



**DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST- IJU -025-2021**

**INFORME:**

**“APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO Nº 9050-CR SUSCRITO ENTRE EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF) Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA PESCA Y ACUICULTURA EN COSTA RICA”**

**EXPEDIENTE No 22.366**

**Elaborado por:  
Gustavo Rivera Sibaja  
Asesor Parlamentario**

**Supervisado por:  
María Mayela Chaves Villalobos  
Jefe de Área**

**Revisión final y autorización  
Fernando Campos Martínez  
Director**

**04 FEBRERO 2021**



## TABLA DE CONTENIDO

<b>I.- RESUMEN DEL PROYECTO:</b> .....	<b>3</b>
<b>II.- ANÁLISIS DE FONDO</b> .....	<b>5</b>
APROBACIÓN NO ES ACTIVIDAD LEGISLATIVA ORDINARIA.....	5
AUSENCIA DE PROBLEMAS JURÍDICOS.....	5
CONSIDERACIONES ESPECIALES .....	6
<i>Dimensionamiento de los recursos</i> .....	6
<i>Gasto de inversión versus gasto corriente</i> .....	7
<i>Componentes del Programa ajenos al Organismo Ejecutor</i> .....	9
<i>Normas de ejecución</i> .....	11
<b>III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO</b> .....	<b>11</b>
<b>IV.-ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO</b> .....	<b>14</b>
4.1.- VOTACIÓN.....	14
4.2.- DELEGACIÓN.....	14
4.3.- CONSULTAS PRECEPTIVAS .....	15



## **AL-DEST- IJU -025-2021**

### **APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO Nº 9050-CR SUSCRITO ENTRE EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF) Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA PESCA Y ACUICULTURA EN COSTA RICA**

**EXPEDIENTE No 22.366**

#### **I.- RESUMEN DEL PROYECTO:**

El Poder Ejecutivo presenta para aprobación de la Asamblea Legislativa el contrato de préstamo suscrito con el Banco Mundial<sup>1</sup> por un monto de US \$ 75.100.500,00 (setenta y cinco millones cien mil quinientos dólares), para financiar el Programa de Pesquerías Sostenibles en Costa Rica.

El Prestatario será el Gobierno de Costa Rica, siendo el Organismo Ejecutor el INCOPECA, con un plazo de 33 años y medio, las condiciones financieras estándares del Banco y el Programa que cuenta con cuatro componentes: a) fortalecimiento institucional para la administración y regulación del recurso pesquero; b) un componente dedicado a la identificación, diseño y construcción de infraestructura para implementar cadenas de valor añadido al recurso pesquero y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que dependen de él; c) fortalecer los mecanismos de sostenibilidad social y ambiental, lo cual incluye principalmente trabajo con las comunidades costeras, en temas de capacitación para mejora de habilidades y organización, en proyectos productivos y de mantenimiento de los recursos; y finalmente: d) un componente de gestión del propio préstamo destinado a financiar la administración de los proyectos y su implementación.

El artículo 1 del proyecto dispone la aprobación del Contrato de Préstamo Nº 9050 CR – BIRF, que como es usual se compone de varios documentos que en conjunto integran el contrato: sea el contrato propiamente dicho, en el cual se fijan las condiciones financieras del crédito; el Anexo 1 que contiene la descripción del programa a financiar y sus componentes; el Anexo 2 que son disposiciones que exigen condiciones de ejecución del proyecto, que van desde acuerdos interinstitucionales con el Ministerio de Hacienda e INCOPECA para la administración y giro de los recursos, como también con el Servicio de

---

<sup>1</sup> El nombre oficial de la Institución u Organismo financiero prestamista es Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Guardacostas en temas relacionados con la protección y fiscalización de la sostenibilidad de los recursos, y también con una Fundación Banco Ambiental, para el manejo y ejecución de los componentes del programa que caen fuera del mandato legal del INCOPECA, en concreto los referidos al trabajo social y comunitario con las poblaciones de las zonas costeras; el tradicional Anexo 3 que contiene las fechas y montos del cronograma de amortizaciones y un Apéndice con Definiciones.

Junto con todos estos documentos que son específicos se agregan además las Condiciones Generales del Banco para financiamiento de proyectos de inversión, según la última versión actualizada de diciembre 2018, que comprende propiamente todas las disposiciones de base del contrato bancario.

La aprobación del contrato de préstamo se acompaña como es común de varias normas o artículos de ejecución como sigue:

El artículo 2 reitera la enunciación de los objetivos del Programa a financiar.

El artículo 3 establece la regla de administración de los recursos del préstamo bajo el principio de Caja Única del Estado, razón para lo cual se prevén los acuerdos interinstitucionales antes dicho entre el Ministerio de Hacienda e INCOPECA en su calidad de organismo ejecutor.

El artículo 4 reitera las obligaciones de uso de las políticas del Banco en adquisición de bienes y servicios con recursos del préstamo y dispone el valor supletorio de la legislación común.

El artículo 5 contiene la regla de exención de pago de impuestos para formalización de todos los documentos del contrato y sus respectivas inscripciones.

El artículo 6 autoriza en forma genérica al INCOPECA para que pueda donar sus bienes y recursos a otras entidades y organizaciones en el marco de ejecución del programa.

El artículo 7 contiene otra autorización genérica para que INCOPECA pueda destinar todos los recursos de superávit libre de ejercicios anteriores a la financiación del programa y exige conceptualizar todos los gastos como de inversión.

El artículo 8 dispone la inclusión de los recursos provenientes del préstamo en los Presupuestos Nacionales mediante el correspondiente decreto ejecutivo.

## **II.- ANÁLISIS DE FONDO**

### ***Aprobación no es actividad legislativa ordinaria***

Lo primero que debe indicarse es que la aprobación de contratos de préstamo con financiamiento externo no es actividad legislativa ordinaria, sino una competencia especial de control político que la Constitución contempla en su artículo 121 inciso 15), y respecto de la cual solo cabe la posibilidad de “aprobar o improbar” el contrato sometido a su consideración, pero sin que se pueda modificar válidamente su texto tal ha sido negociado por el Poder Ejecutivo, y requiere por mandato constitucional expreso de la mayoría calificada para su aprobación.

Lo anteriormente dicho vale para el artículo 1 del proyecto que dispone la aprobación del Contrato de Préstamo, no así para las restantes normas del articulado que son normas de ejecución nacionales (artículos 2 al 8) , y como tales sí constituyen actividad legislativa ordinaria respecto de la cual cabe eventualmente el derecho de enmienda o la posibilidad de modificarlas, siempre y cuando no se contradigan expresamente contenidos, disposiciones o reglas contenidas en el propio contrato de préstamo, que como se dijo no se puede modificar, y solo aprobar o improbar.

### ***Ausencia de problemas jurídicos***

La competencia constitucional de aprobación que constituye este proyecto es un examen o valoración discrecional de conveniencia u oportunidad política. La Asamblea Legislativa examina y sopesa la oportunidad de endeudamiento que propone el Poder Ejecutivo principalmente con un criterio político.

Lo anterior, porque un contrato de crédito responde a la práctica bancaria tradicional, máxime tratándose como en este caso de un Organismo Financiero Internacional con el cual el país ha celebrado muchas operaciones en el pasado.

Entonces, los aspectos jurídicos de este tipo de contrato son instrumentales, y constituyen solo la formalidad que reviste la decisión política de contratar un préstamo, pero no presenta problemas jurídicos de ningún tipo en la medida que caen naturalmente dentro de las competencias de un Estado o un Gobierno de asumir compromisos u obligaciones de este tipo, en este caso con sujetos de derecho internacional, y sus contenidos son del todo normales y naturales y responden a la práctica bancaria internacional común en la materia.

El contrato de crédito y los elementos que lo componen ha sido analizado y revisado detalladamente, pero nada de su contenido implica problemas jurídicos

de ningún tipo, y la decisión de aprobar o improbar esta operación de crédito es una valoración discrecional de oportunidad política.

### ***Consideraciones especiales***

Habiendo dejado establecido lo anterior de que no existen problemas jurídicos y que la valoración es un juicio discrecional de carácter político, nos permitimos destacar algunos aspectos del contrato de préstamo que merecen particular atención:

### **Dimensionamiento de los recursos**

El monto del préstamo es de US \$ 75.1 millones de dólares, y el Organismo Ejecutor es el INCOPECA, con lo cual podemos establecer una relación con respecto al Presupuesto ordinario de esa Institución para hacerse una idea de la dimensión del financiamiento que se está solicitando para el Programa.

El monto del préstamo representa una suma aproximada a los 45 mil millones de colones, a ejecutar en 6 años, y continuar pagando por 27 años y medio después.

Según los datos del Dictamen de Presupuesto de INCOPECA para el año 2020, realizado por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda<sup>2</sup> esta Institución proyectaba ingresos para el 2020 por el orden de 4.548 millones de colones.

De manera que los recursos de préstamo representan *grosso modo* el presupuesto de 10 años del Organismo Ejecutor.

Téngase en cuenta que el INCOPECA se financia en un 50% con recursos del presupuesto nacional, y el gasto operativo (salarios y servicios) consume casi el 80% del Presupuesto ordinario de la Institución.<sup>3</sup>

Lo anterior explicaría en alguna medida la necesidad de financiar externamente cualquier proyecto que de principio es propio de las competencias legales de INCOPECA, ante la evidencia de que la Institución es prácticamente un fin en sí mismo que consume la mayor parte de sus recursos en su propia operación y queda muy poco disponible para cualquier tipo de inversión.

---

<sup>2</sup> Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. Ministerio de Hacienda. Informe de Presupuesto Ordinario 2020. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura. Noviembre 2019. [https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd86effb4083\\_DE-386-19%20INCOPECA%20PO%20y%20POI%202020.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd86effb4083_DE-386-19%20INCOPECA%20PO%20y%20POI%202020.pdf) (vistada el 02 febrero 2021)

<sup>3</sup> En el presupuesto indicado se destina un porcentaje del 57,3% a remuneraciones y un 22,2% en servicios.

La consideración anterior nos lleva directamente a otro tema sobre el que conviene reflexionar o al menos hacer una observación, y es con respecto al tipo de gasto del programa o del financiamiento propiamente dicho.

### **Gasto de inversión versus gasto corriente**

Si bien el propio Contrato de Préstamo considera cualquier tipo de financiamiento una inversión<sup>4</sup>, e incluso en las normas de ejecución que se añaden con el articulado, propiamente el artículo 7 en su párrafo segundo, exige que *“todos los gastos derivados del Programa financiados con el empréstito y con contrapartida estatal, serán considerados gastos capitalizables, y contemplados de esa manera en los proyectos de inversión inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública de MIDEPLAN”* lo cierto del caso, es que esta definición un tanto teórica, muestra matices o hace que algunos gastos o componentes del programa se asemejen más a gasto corriente propiamente dicho, que a gasto de inversión.

No se trata aquí de ningún impedimento u obstáculo jurídico que no existe como bien se dijo antes, pues la prohibición contenida en el artículo 6 de la Ley N° 8131<sup>5</sup> es legal, del mismo rango normativo que la ley de aprobación del contrato de préstamo que bien puede disponer cualquier otra cosa especial al respecto; pero sí precisamente de que se tratan de *“principios presupuestarios para una adecuada gestión financiera”*.

No existe una distinción absoluta o no con respecto a ciertos componentes que hace que se encuentren en un límite en referencia a esta distinción y el criterio más que material apunta principalmente a la duración o permanencia en el tiempo<sup>6</sup> donde incluso los gastos en remuneraciones pueden ser considerados gastos de capital dependiendo de su finalidad concreta.

---

<sup>4</sup> Las mismas “Condiciones Generales” se denominan propiamente “Condiciones Generales para financiamiento BIRF de proyectos de inversión”.

<sup>5</sup> Nos referimos al conocido principio contenido en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos LAFRPP, Ley N° 8131 del 18 de setiembre de 2001, que literalmente dispone en el artículo citado: **“Artículo 6 - Financiamiento de gastos corrientes - Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.”**

<sup>6</sup> Así por ejemplo en el Clasificador del Gasto Económico del Sector Público del Ministerio de Hacienda (2014): **“GASTOS CORRIENTES: Comprende las erogaciones no recuperables que se destinan a la remuneración de los factores productivos, adquisición de bienes y servicios y transferencias, para atender las actividades ordinarias de producción de bienes y prestación de servicios que son propias del sector público. Los bienes y servicios clasificados en esta partida tienen una vida prevista inferior a un año, por lo que no forman parte de los bienes duraderos. GASTOS DE CAPITAL: Comprende las erogaciones no recuperables para la adquisición o producción de bienes duraderos, destinados a un uso intensivo en el proceso de producción durante un largo período de tiempo. Estos gastos implican aumentos en los activos, mejoras en**

Simplemente la observación que nos permitimos hacer es que el Programa en la mayoría de sus componentes responden a acciones propias del mandato legal ordinario del INCOPECA.

Así, por ejemplo, analizando la descripción del Componente 1 del Programa “*Fortalecer la gobernanza y administración de los recursos pesqueros*”, se observa que si bien la dotación de una plataforma digital de información representa a todas luces un gasto de inversión<sup>7</sup>, por citar un ejemplo, hay otros elementos que al estar enteramente dentro del mandato legal ordinario del INCOPECA resulta hasta cierto punto “artificial” contemplarlos como gastos de inversión.

*“El fortalecimiento legal e institucional para la administración eficaz”, “brindar apoyo técnico para políticas y opciones regulatorias”, “fortalecer sistemas científicos de información”, “monitorio control y vigilancia de las actividades de pesca”* todos integrantes de este primer componente son acciones que en definitiva se limitan a reproducir “las actividades ordinarias” del INCOPECA tal como las define el artículo 2 de su ley de creación.<sup>8</sup>

Así también los componentes 2 y 3 destinados a crear cadenas de valor para la producción y fomentar mecanismos de sostenibilidad ambiental responden en gran medida al mandato legal de la Institución.

Dicho en términos más claros, el financiamiento que se busca otorgar para el INCOPECA en este primer componente es para que realice las mismas acciones que ya le fija su ley constitutiva.

Obviamente, el Programa es más amplio que el solo mandato ordinario del INCOPECA e incluye y hace necesario los acuerdos interinstitucionales con otros entes e Instituciones del Estado con razón de sus mandatos específicos propios, lo cual a la vez que constituye una ventaja en la amplitud o ámbito de cobertura, no deja de representar un problema de gestión y de coordinación.

---

*los ya existentes y la prolongación de su vida útil, a fin de incrementar la capacidad productiva o de servicio de las instituciones públicas. Incluye los gastos por concepto de remuneraciones, compra de bienes y servicios asociados a la formación de capital, así como las transferencias de capital.”*

<sup>7</sup> El equivalente al Contrato de Préstamo, también con el Banco Mundial para financiar el programa de “Hacienda Digital” del Ministerio de Hacienda, para dotarse de una plataforma digital que le facilite y mejore la gestión de sus competencias. Fue tramitado bajo el expediente 22.016 y aprobado por esta Asamblea Legislativa. Ley N° 9922 del 21 de noviembre 2020.

<sup>8</sup> Ley de Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura INCOPECA. Ley N° 7384 del 16 de mayo 1994: Disponible en SINALEVI en:

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=25929&nValor3=118130&param2=1&strTipM=TC&Resultado=6&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=25929&nValor3=118130&param2=1&strTipM=TC&Resultado=6&strSim=simp)

### **Componentes del Programa ajenos al Organismo Ejecutor**

Pero si una observación de oportunidad la referimos en que gran parte del Programa está constituido por acciones que son propias del mandato ordinario del INCOPESCA, también cabe hacer una observación en el sentido totalmente contrario: hay componentes del Programa que son ajenos al mandato legal y desempeño funcional natural del Organismo Ejecutor lo que hace necesario la suscripción de convenios interinstitucionales, incluso a nivel de entes de carácter privado como la Fundación Banco Ambiental.

Así, por ejemplo, el involucramiento del Servicio Nacional de Guardacostas para las labores de fiscalización de utilización sostenible del recurso (vigilar que no se produzca pesca ilegal) dadas las capacidades operativas de este servicio (una patrullera en cada océano) y su enfoque en combatir el tráfico internacional de drogas representan un ideal de considerables dificultades prácticas u operativas.

Más curioso todavía es el enfoque del Componente 3 “*Fortalecer los mecanismos para la sostenibilidad social y ambiental*” similares a acciones propias del combate a la pobreza y asistencia social, propios quizás de una institucionalidad como la del Instituto Mixto de Ayuda Social, si bien basados en el enfoque comunitario y de proyectos relacionados con la pesca, pero que hace necesario destinar los fondos de este componente (alrededor de 9 millones de dólares) a la administración de una Fundación, bajo la fórmula de hacer participar una “*Entidad de Apoyo a los Servicios de los Ecosistemas Marinos.*”

Efectivamente, en el Anexo 2 del Contrato de Préstamo, que contiene disposiciones sobre la Ejecución del Proyecto, la Sección I de “*Arreglos para la Implementación*”, contempla en el apartado C de “*Servicios de Ecosistemas Marinos*” y con el fin de ejecutar parte del Componente 3 del Programa, la obligación de poner los fondos asignados a disposición de la Entidad de Apoyo a los Servicios de los Ecosistemas Marinos.

De manera que los fondos de este componente van a ser administrados o gestionados a través de una Fundación de carácter privado, si bien constituida su Junta Directiva con funcionarios públicos, y creada mediante una ley especial.

Según el Apéndice de Definiciones contenido en el Anexo 3 del Contrato de crédito en su numeral 12, la Entidad de Apoyo a los Servicios de los Ecosistemas Marinos debe entenderse como la Fundación Banco Ambiental (FUNBAM) creada



mediante otra ley anterior de otro contrato de préstamo, para la administración de recursos financieros de pago de servicios ambientales.<sup>9</sup>

El amplio marco de cobertura del programa, que podríamos denominar multi dimensional obliga a la coordinación de acciones que por su naturaleza son propias del mandato específico de otras Instituciones del Estado.

Se produce con respecto a este Programa y en este tema específico de la pesca, la crítica tantas veces formulada a la operatividad del aparato estatal con duplicidades y reiteración de competencias, en donde todas las Instituciones del Estado se dedican a todo, y pocas son exitosas en su propio campo específico de acción.

Así la amplitud de este Programa involucra temas de pesca como un factor productivo, materia en la que el Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG es el ente rector, pero en el que el INCOPECA institución autónoma tiene un mandato específico, pero también contempla acciones relacionadas con la sostenibilidad ambiental del recurso que por ende son competencia del recién creado Viceministerio de Agua y Mares del Ministerio del Ambiente MINAE, y propone elevar capacidades de fiscalización operativa y vigilancia en el Servicio Nacional de Guardacostas que pertenece al Ministerio de Seguridad Pública, a la vez que incorpora un elemento de combate a la pobreza, asistencia social y mejora en las condiciones de vida de las poblaciones costeras, un tema específico del Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS, pero que será desarrollado mediante la Fundación

---

<sup>9</sup> la Fundación Banco Ambiental (FUNBAM), fue establecida en virtud la Ley de aprobación del contrato de préstamo N° 7388-CR y sus anexos entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (Ley N° 8640 del 5 de junio de 2008) [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63474&nValor3=72934&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63474&nValor3=72934&strTipM=TC) , específicamente en su artículo 4 que transcribimos: **“ARTÍCULO 4.- Fundación Banco Ambiental.** - La Fundación Banco Ambiental será creada mediante escritura pública, protocolizada por la Notaría del Estado, y será conformada por un único órgano de dirección denominado Junta Administrativa, la cual estará integrada por cinco miembros. El ministro o la ministra de Ambiente y Energía, o su representante, la presidirá y ostentará la representación judicial y extrajudicial sin límite de suma. Los otros cuatro puestos los ocuparán el director o la directora del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), o su representante; la persona que ocupe la Dirección Ejecutiva del Fonafifo, o su representante; el ministro o la ministra de Agricultura y Ganadería, o su representante, y un representante del banco fiduciario del Fondo de Biodiversidad Sostenible (FBS). Los integrantes serán nombrados por un período de cinco años. Los miembros de la Fundación no devengarán dietas. El acta constitutiva definirá la organización interna, el régimen normativo interno y los fines de dicha Fundación, los cuales estarán limitados a todo tipo de actividades lícitas con vista al apoyo administrativo y financiero requerido para la conservar y promover de la biodiversidad nacional, conforme a las prioridades y los programas gubernamentales en la materia.” La Fundación está inscrita en el Registro de Personas Jurídicas con cédula número: 3-006-559051 y puede visitarse su portal electrónico en la siguiente dirección: <https://funbam.org/> (visitada el 02 de febrero 2021).

Banco Ambiental, en la búsqueda de cadenas de valor y desarrollo de organización comunitaria, materia que también es propia de la Dirección de Pequeña y Mediana empresa del MEIC.

El Programa consiste en lo que podríamos denominar un tratamiento “transversal” de la problemática, lo que a la vez que constituye una de sus ventajas o características, también constituye una dificultad operativa de coordinación y articulación de acciones como ha quedado mencionado.

### **Normas de ejecución**

El análisis de las restantes normas de ejecución que constituyen el resto del articulado las analizamos en el apartado específico siguiente.

En esta sección y observando que la mayoría de ellas son del todo tradicionales y comunes en este tipo de proyectos de aprobación de contratos de préstamo, advertimos que incluyen también autorizaciones genéricas para donación de bienes y uso de superávits de la Institución del INCOPECA (artículos 6 y 7), las cuales deben ser analizados cuidadosamente desde la conveniencia y oportunidad políticas.

## **III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO**

### ***Artículo 1 - Aprobación del contrato de préstamo***

Este es el artículo que dispone la aprobación del contrato de préstamo N° 9050 – CR con el BIRF y que constituye propiamente la competencia especial constitucional (artículo 121 inciso 15).

Con respecto a este contrato solo cabe entonces “aprobarlo o improbarlo” y se exige mayoría calificada para su aprobación.

Como se indicó en el apartado anterior, este contrato de préstamo no tiene problemas jurídicos desde que es un instrumento jurídico estándar, común y tradicional en la práctica bancaria.

La pertinencia o no del Programa a financiar, sus condiciones financieras u otros temas relacionados son todos asuntos de discrecionalidad política que deben ser valorados por razones de oportunidad y conveniencia.

### ***Artículo 2 - Objetivos del Programa***

Este artículo se limita a reproducir literalmente el objetivo del Programa tal como lo describe el primer párrafo de descripción del Programa contenido en el Anexo 1 del Contrato de crédito.

Como tal es una reiteración innecesaria, que se incluye suponemos como una fórmula política de acentuar su contenido.

No tiene ningún problema jurídico por la misma razón que se limita a reproducir contenidos del contrato de crédito.

### ***Artículo 3 – Principio de Caja Única***

Este artículo dispone la administración de los recursos provenientes del préstamo mediante el principio de Caja Única del Estado, lo cual en caso de no indicarse expresamente operaría de todas formas en virtud del mandato constitucional establecido en el artículo 185 de la Constitución Política.

No tiene ningún problema jurídico porque es conforme con el ordenamiento jurídico constitucional.

### ***Artículo 4 – Procedimientos de adquisición de bienes y servicios***

Como es tradicional, las compras de bienes y servicios con recursos provenientes del préstamo tienen que realizarse siguiendo las políticas establecidas y estándares del propio Banco a esos efectos, por la sencilla razón de que el contrato de préstamo tiene superioridad normativa jerárquica, y por esa razón la legislación común, dígase la Ley de Contratación Administrativa es de aplicación supletoria.

Las políticas del banco para adquisición de bienes y servicios son conformes además con los principios constitucionales en la materia, basadas en la exigencia de libre participación y transparencia.

La norma no presenta problema jurídico alguno y su inclusión es del todo normal y tradicional en este tipo de aprobaciones de contratos de préstamo.

### ***Artículo 5 – Exención de pago de impuestos***

Otra disposición también del todo natural que establece la exención de pago de impuestos para formalización y registro del contrato, la cual además es del todo lógica conforme el principio de inmunidad tributaria del Estado, según el cual no tiene sentido que el Estado mismo sea a la vez acreedor y deudor de impuestos, lo cual no solo no tiene ningún efecto contable, sino que solo genera costos administrativos innecesarios.

La norma no tiene problema jurídico de ningún tipo.

### **Artículo 6 – Autorización de donaciones**

Esta norma y la siguiente no tienen problemas jurídicos, en la medida que establecen autorizaciones conforme lo exige el principio de legalidad y habilitación previa en la actuación de los entes públicos.

Sin embargo, dado su contenido y los alcances o efectos que puedan producirse en virtud precisamente de las autorizaciones genéricas que contienen, recomendamos su análisis o consideración detallada.

En este caso, se contiene una autorización abierta para INCOPECA para donar todo tipo de bienes, servicios o incluso transferencias monetarias “...a favor de otras entidades u organizaciones en el marco de la ejecución del Programa...”

Esto significa que el Programa no estará limitado por el financiamiento que se estaría aprobando mediante esta ley, y la contrapartida nacional que ya contempla, sino que sería posible en virtud precisamente de esta norma de añadirle otros recursos por esta vía de las donaciones.

Más allá de si se tratara eventualmente de montos o donaciones significativas o no, lo cierto es que es una autorización abierta para disponer del patrimonio institucional de INCOPECA sin que para ello sea necesaria la autorización o aprobación de ningún otro organismo público, lo que si se tratara de donación a otros entes públicos, solo presentaría problemas de una adecuada planificación y gestión, pero no de conservación de recursos públicos, en el entendido que las donaciones entre entes públicos ni siquiera hacen salir los recursos del patrimonio Estatal entendido como una unidad.

Pero en este caso la autorización es abierta, y por esa vía, también se ha contemplado la posibilidad de dotar a la Fundación Banco Ambiental en la medida que es “una organización en el marco del Programa”, e incluso a los particulares y personas miembros de las poblaciones costeras.

La norma no tiene problema jurídico en sentido estricto, pero como toda autorización abierta de carácter indeterminado, y tratándose de disposición de recursos públicos genera cierto cuestionamiento, y se sugiere respetuosamente tratar de afinar o mejorar la redacción, para fijarle límites concretos u objetivos.

### **Artículo 7 – Autorización uso de superávit libre**

Los comentarios hechos con respecto a la norma anterior aplican también para esta autorización genérica de uso de los recursos de superávit libre de la Institución de períodos anteriores.

No tiene problemas jurídicos en sentido estricto porque más bien es conforme con el principio de legalidad propio del derecho administrativo y está constituyendo esa habilitación previa; pero por su contenido, debe valorarse especialmente.

Solo para mejor informar el criterio de los señores y señoras Diputadas, y tener una idea del monto de recursos que esta autorización genérica está añadiendo eventualmente al Programa, contemplamos con base en el Dictamen de Presupuesto ya antes citado del INCOPECA<sup>10</sup>, que el superávit libre de la Institución alcanzó un porcentaje del 6% del Presupuesto total, lo que equivalía en ese año a la suma de 297 millones de colones.

Entonces esta autorización genérica debe verse como la posibilidad legal y eventual de añadir ese monto al costo total del Programa, más allá del financiamiento aprobado en virtud del contrato de préstamo.

#### ***Artículo 8 – Incorporación de recursos al Presupuesto Nacional***

Es una norma ya totalmente consolidada en la práctica que permite considerar la ley de aprobación como una modificación presupuestaria en la medida que está señalando o produciendo nuevos ingresos (provenientes del préstamo) y remite en consecuencia para su inclusión efectiva a un decreto ejecutivo. No tiene problemas jurídicos de ningún tipo.

### **IV.-ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

#### **4.1.- Votación**

La aprobación de los empréstitos a financiar con capital extranjero requiere para su aprobación de la mayoría calificada de dos tercios de los miembros de la Asamblea (38 votos), según dispone expresamente el artículo 121 inciso 15) de la Constitución Política.

#### **4.2.- Delegación**

Tratándose de la competencia especial de empréstitos extranjeros y por la mayoría requerida, este proyecto NO puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena y en consecuencia debe ser conocido y votado en el Plenario Legislativo de conformidad con lo que establece el artículo 124 párrafo tercero de la Constitución Política.

---

<sup>10</sup> *Vid Supra* nota de pie página 2: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. Informe de Presupuesto Ordinario 2020. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura. Noviembre 2019. [https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd86effb4083\\_DE-386-19%20INCOPECA%20PO%20y%20POI%202020.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd86effb4083_DE-386-19%20INCOPECA%20PO%20y%20POI%202020.pdf) (vistada el 02 febrero 2021)

#### 4.3.- Consultas Preceptivas

- Banco Central de Costa Rica, en su condición de rector del crédito público
- Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura INCOPECA en su condición de Organismo Ejecutor.
- Por disposición expresa de sus propias leyes especiales, la negociación de un contrato de préstamo tiene consulta obligatoria con el MIDEPLAN, el Banco Central y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda. Todas las consultas previas han sido realizadas según consta en la exposición de motivos del proyecto. La decisión de realizarlas es un mandato legal ya cumplido, no un requisito de trámite parlamentario.

Se recomienda su consulta facultativa con:

- Ministerio de Agricultura y Ganadería. MAG (ente rector del sector pesquero productivo)
- Ministerio de Hacienda.
- Servicio Nacional de Guardacostas. Ministerio de Seguridad Pública
- Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS
- Viceministerio de Agua y Mares. MINAE
- Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa. MEIC
- Fundación Banco Ambiental, en el eventual carácter de “*Entidad de Apoyo a los Servicios de Ecosistemas Marinos*” y como tal autorizada para ejecutar una parte significativa de los recursos del préstamo.  
<http://www.funbam.org/>