



16 de marzo de 2026
AL-DEST-IJU-083-2026

Señor
Edel Reales Novoa
Gerente Departamental
Secretaría del Directorio
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 23868

Estimado señor:

Me permito remitirle el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N.º 23868**.
Proyecto de ley: **"LEY DE FOMENTO A LA BIOECONOMÍA.**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch 16-3-2026



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-083-2026

PLENARIO LEGISLATIVO

EXPEDIENTE EN TRÁMITE DE 1 DIA DE MOCIONES 137

INFORME DE PROYECTO DE LEY
SOBRE TEXTO DICTAMINADO

“LEY DE FOMENTO A LA BIOECONOMÍA”

EXPEDIENTE N° 23.868

INFORME JURÍDICO

AUTORIZADO POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL



13 DE MARZO DEL 2026

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	5
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	6
IV. VINCULACIÓN CON TEMAS DE GÉNERO	41
V. CONSIDERACIONES FINALES	42
VI. TÉCNICA LEGISLATIVA	43
VII. PROCEDIMIENTO	43
7.1 Votación	43
7.2 Delegación	44
7.3 Consultas	44
VIII. FUENTES	45



**AL-DEST-IJU-083-2026
INFORME JURÍDICO¹**

PLENARIO LEGISLATIVO

EXPEDIENTE EN TRÁMITE DE I DIA DE MOCIONES 137²

“LEY DE FOMENTO A LA BIOECONOMÍA”

Expediente N° 23.868

El presente informe se realiza sobre el texto que fue dictaminado de manera afirmativa en la Sesión Ordinaria N°67 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, de fecha 22 de abril del 2025.

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La exposición de motivos del texto base señala que la Bioeconomía se define como: la producción, utilización, conservación y regeneración de recursos biológicos, incluyendo los conocimientos, la ciencia, la tecnología y la innovación relacionados con dichos recursos, para proporcionar información, productos, procesos y servicios a

¹Elaborado por **Alexandra Quirós Arias**, Asesora Parlamentaria. Revisado y supervisado por **Cristina Ramírez Chavarría**, Jefa del Área Jurídica. Revisión y autorización final por **Fernando Campos Martínez**, Gerente del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

² Para el día 13 de marzo del 2026 el Expediente esta en el trámite del primer día de mociones vía artículo 137.



todos los sectores económicos, con el propósito de avanzar hacia una economía sostenible.

Explica que este concepto de bioeconomía ha recibido poca atención en el diseño de las políticas públicas de la región latinoamericana, pese al gran aporte que podría hacer al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como una alternativa para la diversificación productiva y la agregación de valor al medio rural, especialmente en los sectores agrícola y agroindustrial.

La proponente refiere que la iniciativa de ley además de resultar concordante con lo señalado busca potenciar el vigente Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PNCTI) 2022-2027, el cual contempla tres áreas temáticas transversales: bioeconomía, investigación en salud humana, ciencias de la vida y tecnologías digitales.

Expone, además, que en este nuevo enfoque económico la biotecnología es el componente principal del conjunto de conocimientos y tecnologías que hacen que la bioeconomía sea la realidad de nuestro tiempo, pero no es la única plataforma tecnológica que interviene.

Considera que, al plantear un cambio de paradigma de los procesos de producción y consumo, la bioeconomía debe comunicarse adecuadamente para lograr destacar sus beneficios económicos, sociales y ambientales, lo que supone una estrecha relación entre universidades, Estado, sector privado, sociedad civil y un fuerte trabajo interinstitucional e intersectorial a todos los niveles, locales y nacionales.

Señala que la bioeconomía redefine la distinción entre la agricultura y la industrialización, ofreciendo un enfoque completo que abarca diversos sectores y escalas de producción y que este enfoque revitaliza las áreas rurales al contrarrestar la migración de los jóvenes y el envejecimiento poblacional. Además, que la introducción de tecnologías modernas y la creación de valor, localmente, recalibran las cadenas de valor tradicionales abriendo nuevas oportunidades y estimulando el desarrollo económico y la generación de ingresos en los territorios rurales.

Considera que este proyecto traza como su pilar la inclusión social y económica, que marcaría los encadenamientos productivos derivados de la aplicación de la bioeconomía en el comercio nacional e internacional, con el fin de conectar a Costa Rica con la transición global hacia políticas públicas de localización de la inversión en dirección de los territorios rurales, atracción de inversión, infraestructura rural, formación de capacidades locales y acuerdos de transferencia de tecnología, que posibiliten acumular a nivel local los ingresos y distribuir equitativamente el valor agregado que se genera, dinamizando la economía nacional.



II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2020-2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron, entre ellos Costa Rica, esta Agenda es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030. Conforme con lo anterior:

“Este proyecto de ley crea un marco de política pública para potenciar las actividades económicas y productivas bioeconómicas, aprovechando el potencial natural y humano que el país y la región tienen.

En términos de la AGENDA 2030, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) asegura que “la bioeconomía proporciona un marco conceptual para el desarrollo de estrategias enfocadas a enfrentar los grandes retos sociales y las preocupaciones de desarrollo sostenible contempladas en la Agenda de Desarrollo de 2030 para el Desarrollo Sostenible”³. (...)

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea que “la apuesta de Costa Rica por avanzar hacia una ruta de desarrollo sostenible basado en la bioeconomía se convierte en una alternativa promisorio para alcanzar el objetivo de cimentar una Costa Rica con producción sostenible de alto valor agregado en todas sus regiones, centrada en el aprovechamiento justo y equitativo de su biodiversidad, el uso circular de la biomasa y en el progreso biotecnológico como sociedad del conocimiento. (...) en el marco de la Estrategia Nacional de Bioeconomía, procura el desarrollo de oportunidades de negocios verdes y azules, promueve la inclusión social y el empoderamiento económico de las mujeres, favorece la resiliencia frente a la crisis climática y a la vez promueve la descarbonización, contribuyendo a que el país tenga instrumentos y herramientas claras para enfrentar la crisis económica y planetaria, frente a la pérdida de la naturaleza y la emergencia climática.” (PNUD. Comunicado de Prensa. 30 de agosto de 2021).

Es decir, la Bioeconomía se considera uno de los principales instrumentos para el cumplimiento de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. (...)

Al analizar el potencial de la iniciativa de ley respecto de una alternativa para el desarrollo de la actividad económica como es la Bioeconomía, es posible visualizar que la misma tiene vínculos con 16 de los 17 ODS. Esto se potencia aún más para países en vías de desarrollo en zonas y con territorios propicios para este tipo de iniciativas. Al respecto, la CEPAL en el Segundo Informe Anual sobre el Progreso y los Desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, planteó que:

“Dada la riqueza de los recursos naturales de América Latina y el Caribe, desarrollar el potencial de los sectores de la bioeconomía que aporten mayor valor agregado, donde la exportación de los recursos manejados de forma sostenible es de importancia estratégica, ofrece una oportunidad para combinar crecimiento, desarrollo social y protección ambiental”⁴. ”⁵

³ Rodríguez, Adrián G.; Rodríguez, Mónica y Sotomayor, Octavio. Hacia una bioeconomía sostenible en América Latina y el Caribe: Elementos para una visión regional. En: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Recursos Naturales y Desarrollo, N° 191. 2019, p. 12.



III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El **Texto Dictaminado** de esta iniciativa de ley, se integra de treinta y cuatro artículos y cuatro disposiciones transitorias, divididos en siete capítulos, normas sobre las cuales se realizan las siguientes consideraciones de fondo:

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley

Señala que la propuesta de ley tiene por objeto fomentar la bioeconomía como instrumento para transformar los modelos productivos y potenciar su crecimiento, con el propósito de avanzar hacia una economía sostenible, a partir de los recursos biológicos que ofrecen los ecosistemas del país y la innovación tecnológica.

La doctrina sobre técnica legislativa señala que *“el objeto de una ley es la materia sobre la que versará la regulación que se propone”*⁴, este objeto debe plasmarse en una disposición de tipo general y en su contenido se deben proporcionar elementos o características que respalden su finalidad.

A su vez, dicho objeto debe responder a un análisis previo que justifique la necesidad de regular la situación o temática planteada, los propósitos que se pretende abordar con la propuesta, cuál será su alcance y cómo será su eventual aplicación, componentes los cuales deben verse reflejados y desarrollados en los demás artículos de fondo que integren la iniciativa.

En el caso de la norma bajo estudio, dichos elementos se logran identificar con claridad, en el tanto resulta claro y expreso que la iniciativa busca el fomento de la bioeconomía como un mecanismo para transformar los procesos productivos con el objetivo final de avanzar hacia una economía sostenible.

En ese sentido, la norma además se logra vincular con mecanismos que resultan de alta relevancia al enfocarse en propiciar un modelo de desarrollo que logre satisfacer las necesidades actuales sin poner en riesgo los recursos para las generaciones

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Segundo Informe Anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible. Santiago de Chile, 2018.

⁵ Análisis de Vinculación con ODS, elaborado por Randall García Rodríguez, asesor parlamentario, supervisado por Lilliana Cisneros Quesada, jefe del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, en fecha 18 de octubre de 2023.

⁶ García, P. (2011). Manual de Técnica Legislativa. Thomson Reuters. España. p. 125.



futuras, respondiendo adecuadamente al mandato constitucional del artículo 50⁷ de la Constitución Política en torno al estímulo a la producción y el adecuado reparto de la riqueza de la mano con el resguardo y la garantía presente y futura de disfrutar de una ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Con base en lo señalado, **la norma resulta viable**.

ARTÍCULO 2.- Objetivos específicos de la ley

Plantea en **cuatro incisos** los objetivos específicos que persigue la iniciativa de ley.

En términos generales dichos incisos resulta viables, pues buscan concretar de manera más puntual el contenido del objeto que se describe en el artículo anterior, así entonces se propone la promoción del valor, la diversificación de los procesos, la articulación institucional y la habilitación de mecanismos financieros, con miras a impulsar la bioeconomía en los sectores productivos hacia la modernización y la sostenibilidad.

En el caso del **inciso a)** que refiere a los principios de economía circular y de desarrollo sostenible, resultaría adecuado que tales principios sean integrados y desarrollados mediante la vía reglamentaria, pues debido a su carácter técnico resultaría importante que se brinde uniformidad en los mismos, logrando con ello certeza jurídica en su conocimiento y posterior aplicación.

Asimismo, se destaca la diversificación de los procesos productivos en los territorios rurales que se contempla en el **inciso b)**, aspecto de suma importancia que de materializarse coadyuvaría en la generación de mayores oportunidades y crecimiento económico en estas zonas del país.

El **inciso c)** por su parte si bien habla de articulación, sin duda hace referencia al principio de coordinación que resulta indispensable en la proyección de políticas públicas que impulsen, gestionen y ejecuten las instituciones públicas en favor de los sectores económicos y productivos del país.

Mientras que el **inciso d)**, sobre el habilitamiento de mecanismos financieros resulta en un incentivo indispensable para apoyar la iniciativa privada representada en las Pymes y Pimpas, no obstante, estos mecanismos deben estar debidamente respaldados y regulados con normativa clara que responda al principio de legalidad, certeza y seguridad jurídica, y no ser bastarse con ser una mera aspiración.

⁷ ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. (...).



Con base en lo señalado, la norma tal cual está planteada resulta viable.

ARTÍCULO 3.- Ámbito de cobertura

Establece que la propuesta de ley tiene alcance sobre todo el territorio nacional, con especial énfasis en los territorios rurales, y la implementación de la bioeconomía abarcará los productos y servicios desarrollados en los sectores agropecuario, agroforestal, acuícola, energético, médico, infraestructura, industrial, alimentario, textil, agropecuario y todos los demás sectores relacionados y derivados. Además, que se incluye toda la cadena de producción o comercialización, comprendiendo todas las personas productoras, fabricantes, importadoras, distribuidoras y consumidoras finales de bienes y servicios.

Conforme con una correcta técnica legislativa, el ámbito de aplicación, o de cobertura como lo denomina este artículo *“debe expresar las situaciones de hecho o de derecho y/o las categorías de personas a las que se aplica”*⁸, este elemento resulta conforme en la norma bajo estudio, en la cual se expresa claramente que la cobertura territorial de la propuesta de ley así como los sectores productivos que comprende y los distintos sujetos o actores involucrados en las diferentes etapas de la cadena de producción, valor y consumo.

No obstante, convendría que se precise de mejor forma la siguiente frase **“y todos los demás sectores relacionados y derivados”** la cual resulta indeterminada pues no permite tener certeza sobre cuáles son esos sectores en concreto. Asimismo, nótese que, en el primer párrafo del artículo, la referencia al sector **agropecuario** se repite en dos ocasiones, aspecto de forma que debería corregirse.

Se sugiere tomar en cuenta las observaciones antes señaladas a efectos de garantizar la certeza y seguridad jurídicas necesarias para la debida viabilidad de la norma bajo estudio.

ARTÍCULO 4.- Definiciones

Se integra de **once incisos** en los cuales se desarrolla la definición para una serie de conceptos relativos al contenido de la propuesta de ley.

Con relación a esta norma, es importante indicar que la definición de conceptos dentro de una ley debe tener como propósito contribuir con una mejor comprensión e interpretación del contenido del texto de la propia iniciativa, por lo cual es recomendable que se utilice un lenguaje sencillo y en aplicación de una adecuada técnica legislativa, lo conveniente es que se definan únicamente aquellos conceptos que resulten estrictamente necesarios para alcanzar dicho cometido, así como

⁸ García, P. (2011). Manual de Técnica Legislativa. Thomson Reuters. España. p. 127.



uniformar la definición que se da sobre un concepto con la que previamente esté contemplada en otro cuerpo normativo.

En el caso de esta propuesta, actualmente en la legislación costarricense no hay ningún cuerpo normativo de rango legal ni reglamentario que regule definiciones sobre conceptos asociados a la bioeconomía, por lo que la presente propuesta vendría a ser la primera normativa al respecto.

No obstante, es importante señalar que el país cuenta con una política pública en este campo que se denomina “*Estrategia Nacional de Bioeconomía Costa Rica 2020-2030*”, en la cual se señala expresamente lo siguiente:

“En concordancia con la Cumbre Mundial de Bioeconomía 2018, la presente estrategia define la bioeconomía como la producción, utilización, conservación y regeneración de recursos biológicos, incluyendo los conocimientos, la ciencia, la tecnología y la innovación relacionados con dichos recursos, para proporcionar información, productos, procesos y servicios a todos los sectores económicos, con el propósito de avanzar hacia una economía sostenible.”⁹

Precisamente la exposición de motivos que dio origen al texto base del proyecto de ley bajo estudio hace referencia a dicha estrategia y sustenta parte de sus motivaciones precisamente en dicho documento que contempla esta política pública y con ello varios conceptos asociados a este sector.

Con lo cual la incorporación de la norma bajo estudio contribuiría en brindar uniformidad, certeza y seguridad jurídica respecto a la conceptualización de estas definiciones, sin embargo, no se omite advertir la rigidez que implica establecer definiciones técnicas en una norma con rango de ley, pues cualquier modificación futura, precisamente por el carácter técnico de esta materia, requerirá nuevamente atravesar el procedimiento legislativo formal para lograr su adecuación, y es por ello que se sugiere que las definiciones sean desarrolladas mediante la vía reglamentaria que es más flexible para implementar los cambios.

No obstante, lo señalado previamente, **la norma bajo estudio no presenta ningún obstáculo de legalidad o constitucionalidad que impida su viabilidad.**

CAPÍTULO II RECTORÍA, COORDINACIÓN Y CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE BIOECONOMÍA (CONBI)

⁹Estrategia Nacional de Bioeconomía Costa Rica 2020-2030, página 14. Tomado de https://www.conagebio.go.cr/sites/default/files/2022-11/Estrategia%20Nacional%20Bioeconom%C3%ADa%20CR_0.pdf



ARTÍCULO 5.- Rectoría y ARTÍCULO 6.- Atribuciones de la rectoría

El **Artículo 5** señala que la rectoría la tendrá el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT, mientras que el **Artículo 6** dispone que el Micitt como rector deberá crear y supervisar la implementación de políticas públicas de apoyo a la bioeconomía, mediante el establecimiento de una red de cooperación técnica y académica donde se promueva la vinculación academia-empresa, procurando la colaboración con centros académicos en la formulación de programas educativos, proyectos de investigación y desarrollo, y asesorías técnicas dirigidas a fortalecer la productividad, rentabilidad y competitividad del sector de la bioeconomía, así como la divulgación de los mecanismos y los beneficios de la transición de las actividades productivas hacia modelos bioeconómicos.

La Ley N°7179, Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT (Ministerio de Ciencia y Tecnología), señala en su artículo 20 que *"el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt)¹⁰ es el órgano rector en materia de ciencia, innovación, tecnología y telecomunicaciones"*. Y como parte de sus atribuciones, dicha norma establece, entre otras, las siguientes:

"a) Definir la política en materia de ciencia, tecnología e innovación a partir de procesos de consulta mediante el uso de los mecanismos de concertación que establece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y contribuir a la integración de esa política con la política global de carácter económico y social del país, en lo cual servirá de enlace y como interlocutor directo ante los organismos de decisión política superior del gobierno de la República.

(...)

c) Elaborar la política pública en materia de ciencia, innovación, tecnología y telecomunicaciones, asegurar el debido cumplimiento y dar seguimiento a su ejecución, ...

j) Promover la democratización y apropiación de la ciencia, la tecnología y la innovación, en el marco de los derechos humanos que hagan del conocimiento un instrumento para el desarrollo de las comunidades del país.

k) Fomentar la participación de la población en procesos de acercamiento y apropiación social, así como la generación de capacidades en ciencia, tecnología e innovación. (...)."

Si bien como órgano rector en materia de ciencia, innovación, tecnología y telecomunicaciones, pareciera coherente atribuirle la rectoría al Micitt en materia de

¹⁰ Ley N°6227: Artículo 23.-

1.- Las carteras ministeriales serán:

(...)

ñ) Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones

(...)



bioeconomía, **es importante considerar que la propuesta de ley bajo estudio va más allá de lo científico, pues su enfoque se centra en el fomento de la bioeconomía para la transformación de los modelos productivos de los diversos sectores de la economía nacional que producen y comercializan bienes, productos y servicios** tal como se desprende del artículo 3 del texto dictaminado, por esta razón es que convendría analizar de manera pausada si esta rectoría que se le atribuye al Micitt mediante el Artículo 5 resulta adecuada, dado que vendría a traslapar competencias de otros órganos enteramente vinculados con los sectores productivos y económicos.

Precisamente el propio Micitt señaló en su criterio que, debido al enfoque de la propuesta de ley, la rectoría que se le atribuye *"podría generar conflictos de competencia con otras instituciones con mandato legal en la materia (...) solapamientos y conflictos con las funciones de otros ministerios"*¹¹, específicamente con el Ministerio de Economía, Industria y comercio (MEIC) y el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae).

Precisamente la Ley N°6054, Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, del 14 de junio de 1977, establece en el artículo 1 como parte de las atribuciones y competencias del MEIC, las siguientes:

"Artículo 1°.-Corresponde al Ministerio de Economía, Industria y Comercio:

(...)

b) Ser el ente rector de las políticas públicas de Estado en materia de fomento a la iniciativa privada, desarrollo empresarial y fomento de la cultura empresarial para los sectores de industria, comercio y servicios, así como para el sector de las pequeñas y medianas empresas.

(...)

d) Asesorar, articular y orientar a las entidades públicas y privadas relacionadas con el ecosistema emprendedor, con el fin de facilitar las condiciones para la creación, el desarrollo y la expansión de los emprendimientos."

Mientras que, en el caso del Ministerio de Ambiente y Energía, el inciso c) del artículo 2 de la Ley N°7152, Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente, del 05 de junio de 1990, establece que le corresponde:

"c) Promover y administrar la legislación sobre conservación y uso racional de los recursos naturales, a efecto de obtener un desarrollo sostenido de ellos..."

¹¹ Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, MICITT-DIDI-OF-016-2025, del 28 de febrero del 2025.



- ch) Dictar, mediante decreto ejecutivo, normas y regulaciones, con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas.*
- d) Promover la investigación científica y tecnológica relacionada con las materias de su competencia, en coordinación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones" (...)."*

Con base en lo anterior, conviene señalar que el fomento a la bioeconomía tal como lo plantea esta propuesta vendría a transversalizar diversos sectores de la economía productiva nacional, los cuales a su vez incluyen la innovación, la ciencia, el comercio y el uso sostenible de los recursos ambientales. Y si bien desde la perspectiva tecnológica y científica podría justificarse la rectoría que se le atribuye al Micitt, lo cierto es que resulta necesario analizar y valorar detenidamente si con dicha rectoría no se vendrían a duplicar o traslapar competencias y funciones de otros ministerios o instituciones, tal es el caso de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, institución autónoma¹², en cuyo artículo 2 se señala como su objetivo y finalidad la siguiente:

"La Promotora tendrá como finalidad la promoción de la innovación y el desarrollo científico y tecnológico como ejes para alcanzar el desarrollo productivo y social del país, a través de la ejecución de instrumentos, programas y otros lineamientos de política pública dictados por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), en su calidad de rector de ciencia, tecnología, innovación y telecomunicaciones, y lo establecido en la Ley 7169, Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, de 26 de junio de 1990."

Asimismo, como parte de sus funciones, el artículo 6 de la Ley N°9971, La Promotora tiene como parte de sus funciones: *"a) Diseñar, administrar, preparar y ejecutar fondos, instrumentos y programas orientados a promover: (...) la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico; ii) la innovación; iii) los emprendimientos innovadores y de base tecnológica; iv) la transferencia tecnológica y v) el capital humano especializado en las áreas de ciencia, tecnología e innovación"*.

Particularmente, en lo relativo al impulso y diversificación de los sectores productivos de la economía nacional, que se sustenta en gran medida con la iniciativa privada que en mayor grado es la que crea empresas y emprendimientos en los cuales se podría innovar con la aplicación de la bioeconomía, como se aprecia esta es una competencia que legalmente se encuentra asignada tanto al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, como a la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación.

¹² Artículo 1- Transformación del Conicit en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación. Se transforma al Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit) en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, en adelante conocida como la Promotora. La Promotora estará constituida como institución autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propios; contará, por tanto, con independencia en su funcionamiento operativo y en su administración y tendrá personería jurídica propia. La Promotora se regirá por la presente ley, su reglamento, además por lo establecido en la Ley 7169, Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, de 26 de junio de 1990. La Promotora formará parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.



En razón de lo señalado, se **sugiere analizar con detenimiento la conveniencia de asignar la rectoría y atribuciones al Micitt en materia de bioeconomía, para tener la certeza necesaria que con ello, no se estaría dando lugar a una duplicidad o traslape de funciones con relación a otros entes y órganos ministeriales.**

ARTÍCULO 7.- Comisión Nacional de Bioeconomía (CONBI) y ARTÍCULO 8.- Funciones de la Comisión Nacional de Bioeconomía (CONBI)

El **Artículo 7** crea la Comisión Nacional de Bioeconomía (CONBI), como un órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT). Integrado por nueve miembros o representantes de las siguientes instituciones: a) Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), b) Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Meic), c) Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), d) Ministerio de Agricultura y Ganadería (Mag), e) Instituto de Desarrollo Rural (Inder), f) Instituto Nacional de Aprendizaje (Ina), g) Consejo Nacional de Rectores (Conare), h) Unión de Cámaras y Asociaciones del Sector Privado (Uccaep), i) Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Además, señala que estas representaciones deberán tener idoneidad en ciencia, tecnología o innovación en áreas ligadas a la bioeconomía y que cada una de las instituciones y organizaciones también podrá nombrar una suplencia.

Mientras que el **Artículo 8** plantea en diez incisos las funciones que tendría a su cargo la nueva Comisión Nacional de Bioeconomía (Conbi),

Con relación al **Artículo 7** conviene hacer una breve referencia a la figura de la desconcentración administrativa, siendo que la norma plantea la creación de **un nuevo órgano con desconcentración mínima.**

La desconcentración se encuentra regulada en el artículo 83 de la Ley N°6227, Ley General de la Administración Pública, del 02 de mayo de 1978, que expresamente señala:

"Artículo 83.-

1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.

2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda:

a) Avocar competencia del inferior; y

b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.

3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído, además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.

4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa.



5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida en su favor.” (El destacado no es del original).

En referencia a dicha figura administrativa, la Procuraduría General de la República ha señalado de manera reiterada que la “...desconcentración es una técnica de distribución de competencias en favor de órganos de una misma persona jurídica o de un mismo órgano, por la cual un órgano inferior se ve atribuida una competencia en forma exclusiva, para que la ejerza como propia, en nombre propio y bajo su propia responsabilidad.”¹³

Asimismo, del artículo supra transcrito se desprende que existen dos grados de desconcentración, la mínima y la máxima, que dependerán de las atribuciones otorgadas, así como de la capacidad de decisión conferida al órgano inferior. En el caso del artículo bajo análisis, expresamente se indica que la Comisión Nacional de Bioeconomía será un órgano con **desconcentración mínima**, de manera que en sentido práctico:

“... Conforme lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública, la desconcentración mínima implica que el superior no podrá avocar competencias del inferior, revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte, pero podrá emitir órdenes, instrucciones o circulares.”¹⁴

En este supuesto los poderes otorgados son mínimos y el superior jerárquico conserva el ejercicio de ciertas potestades que le son propias y resultan esenciales, pudiendo determinar el ejercicio de la competencia desconcentrada, sin que eso implique desconocimiento de la desconcentración misma.”

*“...Cuando se crea un órgano con **desconcentración mínima**, no se extingue la relación de jerarquía con el superior, sino que tan solo se atenúa con respecto a las competencias desconcentradas.”*

*(...) **Queda entonces el superior jerárquico facultado para ejercer la potestad de mando sobre el órgano desconcentrado, o sea, con poder sobre éste para dictarle órdenes, instrucciones o circulares, así como la potestad de vigilancia o fiscalización, la disciplinaria, y otras, de acuerdo con el artículo 105, inciso 1, de la Ley General de la Administración Pública (sic). Esto por cuanto, según el inciso 5 del artículo 83 antes mencionado, las normas que regulan el tipo de desconcentración mínima deben ser aplicadas en forma restrictiva.***¹⁵ (El destacado no es del original).

¹³ Procuraduría General de la República, Dictamen C-033-2002 del 28 de enero de 2002.

¹⁴ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica 181-2005 del 14 de noviembre de 2005.

¹⁵ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N°115-2005 del 8 de agosto de 2005.



Conforme con lo anterior, la relación jerárquica con el superior, sea el Ministro o Ministra, que tendrá la Comisión que aquí se plantea crear será reducida o atenuada en lo referente a las competencias que le sean expresamente desconcentradas, manteniendo el órgano superior las demás potestades que le sean propias de su cargo.

Si bien la creación de este nuevo órgano adscrito al Micitt, tal como está planteado no presenta inconvenientes de legalidad, se reitera lo señalado en el análisis del anterior Artículo 6, en torno a la rectoría que sobre la materia se está asignando al Micitt, y si con ello se podría ocasionar duplicidad o traslape de funciones con respecto a otros entes y ministerios, reflexión que debe extenderse a la creación de este nuevo órgano desconcentrado en dicho ministerio.

En cuanto al **Artículo 8**, se puede apreciar en sus diez incisos que la Comisión Nacional de Bioeconomía (Conbi), ostentará funciones de tipo técnico, administrativo, de capacitación, de investigación y hasta de aprobación y evaluación de proyectos y programas.

Este amplio elenco de funciones refuerza la observación previa de esta asesoría en torno a una eventual duplicidad y/o traslape de funciones, así por ejemplo en el caso de los **incisos a) y b)** que refiere a los recursos del Fondo que se crea en el Artículo 21, cuya administración estaría a cargo del INA y del INDER, la Comisión Nacional de Bioeconomía participaría también en la *"buena gestión del uso de los recursos, asegurando su distribución eficiente y equitativa"*, lo que implica que tendría más que un rol de colaboración, un rol de administración.

Tanto es así, que en el **inciso b)** se señala que la Comisión "aprobará y evaluará" junto con la rectoría los proyectos y programas que podrían beneficiarse de los recursos de dicho Fondo, de manera que es claro que esta Comisión tendría un desempeño más que estrictamente colaborativo, uno de toma de decisiones directas en la administración y asignación de los recursos.

En el caso del **inciso e)** no se especifica a cargo de quien estarían las capacitaciones para el sector bioeconómico, o si esa coordinación será con el sector académico, por lo que se sugiere precisar este punto para mayor certeza jurídica.

En cuanto al **inciso h)** que establece *la implementación de acciones y programas que motiven a las Pymes y a las Pymipas a adoptar modelos de bioeconomía*, bien podría indicarse que dicha tarea se realizará en coordinación y articulación con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio para las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería en el caso de las Pequeñas y Medianas Empresas Agropecuarias (Pymipas), ya que ambos ministerios ostentan la rectoría sobre en cuanto a estos emprendimientos.



Mientras que en el **inciso i)** nada se indica de qué modo se realizará el desarrollo y fomento de la investigación que ahí se señala, ni tampoco si el mismo será en asocio o coordinación con la academia, elemento que por certeza y seguridad jurídica debería ser aclarado.

En términos generales, si bien las funciones planteadas en el **Artículo 8** buscan atribuirle un rol altamente participativo a la Comisión que se crea en el Artículo 7, **se reitera la observación en torno a la necesidad de analizar detenidamente si las funciones asignadas resultan proporcionales con respecto al grado de desconcentración que se le atribuye al órgano**, así como para garantizar que no se presentaría una duplicidad o traslape de funciones y competencias con respecto a otros entes y órganos.

ARTÍCULO 9.-Funcionamiento de la Comisión Nacional de la Bioeconomía (CONBI)

Señala que la Comisión deberá sesionar, de manera ordinaria, una vez al mes, y extraordinariamente las veces que considere conveniente, siempre y cuando cumpla con el quórum mínimo de la mitad más uno de sus integrantes. La asistencia a las sesiones no devengará dietas.

Además, que la Comisión tendrá la facultad de invitar a participar en sus sesiones a técnicos, asesores y a diferentes representantes del sector público y privado, los cuales tendrán voz, pero no voto. Y que este órgano aplicará supletoriamente las disposiciones de los órganos colegiados, establecidas en el Capítulo III de la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, del 2 de mayo de 1978.

La norma contempla una serie de aspectos y elementos relativos a la adecuada operatividad de la Comisión como órgano colegiado, dejando expresamente claro la cantidad y tipos de sesiones, el quorum requerido, el no pago de dietas, y la facultad para invitar a sus sesiones a expertos del sector público y privado.

Además, que, en los aspectos no señalados como es el caso de la votación requerida, la norma propuesta remite a la Ley General de la Administración Pública, en cuyo inciso 3) del artículo 54, se establece que los acuerdos de los órganos colegiados se adoptan por mayoría absoluta de los miembros asistentes.

Conforme con lo anterior, la norma tal como está planteada **resulta viable**.

CAPÍTULO III MECANISMOS DE APOYO

ARTÍCULO 10.-



Establece que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) promoverá políticas y programas que fomenten la creación y consolidación de bio emprendimientos, PYMES y clústeres en el sector bioeconómico, proporcionando formación, financiamiento y acceso a mercados, garantizando el crecimiento sostenible y la competitividad de las empresas.

De conformidad la Ley N°6054, Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, del 14 de junio de 1977, el MEIC tiene a su cargo competencias y funciones¹⁶ directamente vinculadas con el fomento, promoción, apoyo, estímulo, avance y asesoría en la formalización de Pymes, su desarrollo y seguimiento.

En ese sentido, la creación y consolidación de pymes bajo un enfoque de bioeconomía, resulta coherente con las competencias propias de dicho Ministerio, con lo cual, la norma tal cual está planteada **resulta viable**.

ARTÍCULO 11.-

Señala que el Ministerio de Educación Pública (MEP) incluirá, entre sus programas y planes de estudio en escuelas y colegios, el concepto de bioeconomía y su relación con las carreras afines. Asimismo, podrá fomentar, dentro de los Colegios Técnicos Agropecuarios del país, la aplicación de la bioeconomía como pilar de sus proyectos y enfoques de estudio.

Conforme con lo consagrado en el artículo 81¹⁷ de la Constitución Política, la Ley N°1362, Creación del Consejo Superior de Educación Pública, del 08 de octubre de 1951¹⁸, así como el artículo 5¹⁹ de la N°2160, Ley Fundamental de Educación, del 25 de setiembre de 1957: ***“La dirección general de la enseñanza oficial corresponderá a un Consejo Superior integrado como señale la ley y presidido por el Ministro del ramo.”*** En este sentido, el Consejo Superior de Educación es el órgano que tiene a su cargo la

¹⁶ Artículo 3 de la Ley N°6054.

¹⁷ ARTÍCULO 81.- La dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo.

¹⁸ Artículo 2.- El Consejo Superior de Educación deberá participar activamente en establecimientos de planes de desarrollo de la educación nacional, en el control de su calidad y buscará no solo su desarrollo armónico, sino su adaptación constante a las necesidades del país y a los requerimientos de la época, para el cumplimiento de sus competencias tendrá capacidad para contratar conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa, su reglamento y la normativa vigente.

Artículo 8.- El Consejo deberá aprobar:

a) Los planes de desarrollo de la educación pública.

(...)

c) Los reglamentos, planes de estudio y programas a que deban someterse los establecimientos educativos y resolver sobre los problemas de correlación e integración del sistema.

d) Los planes de estudio y los aspectos centrales del currículum y cualquier otro factor que pueda afectar la enseñanza en sus aspectos fundamentales.

(...).

¹⁹ ARTICULO 5º.- La dirección general de la enseñanza oficial corresponderá a un Consejo Superior integrado como señale la ley y presidido por el Ministro del ramo.



orientación y dirección de la enseñanza oficial, **y por ende es el encargado de establecer, autorizar y aprobar los planes de estudio²⁰ de la educación nacional.**

Por su parte, la referida Ley N°1362, en su artículo 3, señala que le ***"corresponderá al Ministerio de Educación Pública la ejecución de los planes, programas y demás acuerdos emanados del Consejo Superior de Educación."*** (El resaltado no pertenece al original).

Al igual, que en la Ley N°3481, Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, del 13 de enero de 1965, en cuyo artículo 2 se expresa que le ***"corresponde específica y exclusivamente al Ministerio poner en ejecución de los planes, programas y demás determinaciones que emanan del Consejo Superior de Educación."***

De manera que la competencia en materia de dirección de la educación es otorgada al Consejo Superior de Educación conforme con el artículo 81 de la Constitución Política, y por ende es este Consejo el que determina los contenidos que se integran en los planes y programas de estudio, mientras que al MEP le corresponde ejecutar esos programas conforme lo indica la ley.

Establecido lo anterior, **la norma tal cual está planteada presenta inconvenientes de constitucionalidad y legalidad, por lo que la misma deberá ser reformulada conforme a las competencias constitucionales que ostenta el Consejo Superior de Educación y las funciones legalmente encomendadas al Ministerio de Educación Pública, para así alcanzar la viabilidad jurídica requerida para su eventual aprobación.**

ARTÍCULO 12.-

Señala que el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) incentivará proyectos productivos que incorporen o impulsen procesos, bienes y servicios bioeconómicos, aprovechando la biodiversidad de manera sostenible y asegurando la conservación de los ecosistemas.

La Ley N°7152, Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente, Energía, del 5 de junio de 1990, establece en su artículo 2²¹ las funciones a cargo del MINAE, las cuales se

²⁰ ARTICULO 9°.- El Consejo Superior de Educación autorizará los planes de estudio y los programas de enseñanza para los diversos niveles y tipos de educación. Esos planes y programas serán flexibles y variarán conforme lo indiquen las condiciones y necesidades del país y el progreso de las ciencias de la educación y serán revisados periódicamente por el propio Consejo (...).

²¹ Artículo 2.- Serán funciones del Ministerio del Ambiente y Energía(**) las siguientes:

a) Formular, planificar y ejecutar las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República, así como la dirección, el control, la fiscalización, la promoción y el desarrollo en los campos mencionados. Asimismo, deberá realizar y supervisar las investigaciones, las exploraciones técnicas y los estudios económicos de los recursos del sector.

b) Fomentar el desarrollo de los recursos naturales, energéticos y mineros.

c) Promover y administrar la legislación sobre conservación y uso racional de los recursos naturales, a efecto de obtener un desarrollo sostenido de ellos, y velar por su cumplimiento.



orientan principalmente en la formulación y ejecución de políticas públicas para la conservación, protección y uso razonable y sostenibles de los recursos naturales.

Si bien dicha norma en **su inciso k)** señala que el MINAE tendrá a su cargo las demás funciones que por ley se le asignen, debe considerarse que esas nuevas funciones sean razonables y vayan en línea con la materia sobre la cual dicho Ministerio ostenta la rectoría.

En este sentido, si bien se entiende que los órganos de la Administración Central deben ejecutar sus atribuciones y competencias bajo la orientación del principio de coordinación, la función de *incentivar proyectos productivos que incorporen o impulsen la bioeconomía* tal como lo plantea la norma bajo estudio, resulta una tarea más atinente a las competencias de otros ministerios cuya rectoría se enfoca más directamente con el desarrollo productivo y comercial como son el MEIC y el MAG.

Ahora bien, lo que sí es un hecho innegable es que el MINAE debe enfocar su accionar en garantizar la obligación de que el aprovechamiento de los recursos biológicos provenientes del medio ambiente, en cualquier ámbito, sea de una manera racional, adecuada, sostenible y responsable con la conservación de los ecosistemas y el medio ambiente en general.

Adicionalmente, cabe señalar que la función que esta norma propone asignarle al MINAE no se hace acompañar de una fuente de financiamiento que garantice y asegure su debida implementación, de manera que el incentivo a esos proyectos que tendría que realizar el MINAE podría enfrentar dificultades financieras para su adecuada implementación.

Con base en lo anterior, se sugiere tomar en cuenta las observaciones aquí planteadas, a efectos de analizar la coherencia de la función asignada al MINAE, así como la necesidad de proveer una fuente de financiamiento.

ch) Dictar, mediante decreto ejecutivo, normas y regulaciones, con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas.

d) Promover la investigación científica y tecnológica relacionada con las materias de su competencia, en coordinación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones(**).

e) Promover y administrar la legislación sobre exploración, explotación, distribución, protección, manejo y procesamiento de los recursos naturales relacionados con el área de su competencia, y velar por su cumplimiento.

f) Tramitar y otorgar los permisos y concesiones referentes a la materia de su competencia.

g) Propiciar, conforme con la legislación vigente, la suscripción de tratados, convenios y acuerdos internacionales, así como representar al Gobierno de la República en los actos de su competencia, de carácter nacional e internacional. Todo lo anterior en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

h) Fomentar y desarrollar programas de formación ambiental en todos los niveles educativos y hacia el público en general.

i) Realizar inventarios de los recursos naturales con que cuenta el país.

j) Asesorar a instituciones públicas y privadas en relación con la planificación ambiental y el desarrollo de áreas naturales.

k) Las demás que le asigne el ordenamiento jurídico.



ARTÍCULO 13.-

Establece que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) gestionará programas de apoyo a la PYMPAS para su transición y adaptación a los modelos bioeconómicos. También coordinará el desarrollo de capacitaciones técnicas para la profesionalización del sector agroalimentario, pudiendo contar con el apoyo de otras organizaciones.

La tarea que la norma plantea asignarle al MAG resulta coherente con las competencias propias del Ministerio de Agricultura y Ganadería de fomentar e impulsar las diversas actividades que integran el sector agropecuario, dentro del cual los pequeños y medianos productores agropecuarios (Pympa)²² son un componente esencial.

No obstante, al igual que en el caso de la norma anterior, se hace la observación de que la tarea de gestionar programas de apoyo para que las Pypas transicionen y adapten sus actividades productivas a modelos bioeconómicos no se encuentra acompañada de una fuente de recursos que permita financiar esos programas, lo que podría limitar su ejecución de forma efectiva.

Adicionalmente, cabe señalar que, en su criterio institucional el MAG indicó lo siguiente: *"la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria (DNEA) ha señalado que la bioeconomía en el sector agropecuario aún está en una fase incipiente, por lo que, la falta de una estrategia clara en este ámbito podría comprometer la efectividad de la implementación del proyecto de ley."*²³

En suma, si bien la función que la norma le asigna al MAG resulta acorde con su rectoría y competencias, la misma carece de una fuente de financiamiento que garantice su adecuada implementación.

ARTÍCULO 14.-

Señala que el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) **podrá** fomentar el desarrollo del sector bioeconómico en los territorios rurales, aprovechando los recursos locales de manera sostenible dentro de las prácticas agrícolas y de producción agroforestal.

²² Decreto Ejecutivo 37911, Sistema de Registro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para Certificar la condición de pequeño y mediano productor agropecuario (PYMPA), del 19 de agosto del 2013: Artículo 10.-Cálculo para determinar la condición de PYMPA: Se considera PYMPA a las personas físicas o jurídicas, cuyas propiedades de uso agropecuario destinadas a la producción primaria agrícola o pecuaria tengan un rango de área declarada con valores iguales o inferiores a los parámetros de categorización determinados en el artículo 9 de este Decreto Ejecutivo.

En el caso de las cooperativas de autogestión, asociaciones de productores indígenas, asociaciones de mujeres y productores agremiados formalmente bajo las mismas condiciones que las cooperativas y/o asociaciones, se dividen los valores de los parámetros de área, entre el número de asociados de cada cooperativa o asociación para determinar su condición de PYMPA.

(Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 45096 del 19 de marzo del 2025).

²³ Ministerio de Agricultura y Ganadería, Carta-MAG-DM-573-2025, del 26 de mayo del 2025, página 1.



También promoverá la formación y el fortalecimiento de las capacidades en las comunidades rurales para implementar proyectos de bioeconomía.

Conforme con el artículo 15 de la Ley N°9036, entre otras, el Inder tiene a su cargo las siguientes funciones: ejecutar la política del Estado para el desarrollo rural, fomentar la producción y la diversificación económica, impulsar la competitividad de las empresas rurales, apoyar la formación y operación de agrocadenas en el proceso de obtención de productos con valor agregado y servicios originados en el medio rural, facilitar el acceso de los productores rurales en sus propios territorios al conocimiento, la información, el desarrollo tecnológico y los servicios de apoyo requeridos para generar nuevos productos y procesos, fomentando la calidad y la inocuidad en sus actividades productivas y de servicios.

De manera, que el contenido de la norma bajo estudio resulta acorde con dichas competencias y funciones, en el tanto el desarrollo de los territorios rurales a cargo del Inder debe integrar el fortalecimiento de las capacidades productivas de las personas habitantes de estos territorios y el impulso de iniciativas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las poblaciones rurales, dentro de las cuales bien podría calificarse a la bioeconomía.

Por otra parte, si bien la norma es de carácter facultativo, lo que implica un respeto a la autonomía e independencia administrativa de la cual goza el Inder, es necesario señalar que este fomento del desarrollo de la bioeconomía en los territorios rurales que plantea la norma, requerirá de recursos que aseguren su implementación, sin embargo, al igual que en los artículos anteriores, la norma bajo estudio no acompaña su planteamiento de una fuente de ingresos para su financiamiento, lo que podría comprometer su debida implementación.

ARTÍCULO 15.-

Señala que el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) **podrá** brindar programas especializados, de formación ocupacional, gestión de proyectos, micro empresariedad, capacitación y asistencia técnica a PYMES, grupos organizados o personas interesadas del sector bioeconómico, ayudándoles a implementar modelos de negocio sostenibles y eficientes. También **podrá** establecer alianzas con otras instituciones públicas, el sector académico, empresas y organizaciones internacionales para el desarrollo conjunto de programas y proyectos que impulsen la bioeconomía en el país.

El artículo 2 de la Ley N°6868, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), del 06 de mayo de 1983, establece como propósito del INA el siguiente:



“Artículo 2- El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) tendrá como finalidad principal promover, desarrollar y potenciar la capacitación y formación profesional en Costa Rica; las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para encontrar, conservar y mejorar las condiciones para un trabajo de calidad o el emprendimiento y el desarrollo empresarial. Esto en todos los sectores de la economía, en aras de impulsar y contribuir con el desarrollo económico, la inclusión social y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense.”

Conforme con lo transcrito, lo planteado bajo la norma bajo estudio resulta coherente con las competencias del INA, enfocadas en la capacitación y formación técnica y profesional de las y los costarricenses, así como el apoyo a los procesos de emprendimiento y fortalecimiento de capacidades productivas en diversos sectores de la economía nacional, tarea esta última que el INA coadyuva a realizar, al integrar el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)²⁴ mediante el cual se impulsan y financian proyectos productivos.

Sin embargo, al igual que en el caso del artículo anterior, la propuesta no plantea una fuente de recursos que apoye los nuevos programas especializados y formación ocupacional en bioeconomía que plante la norma.

Con base en lo anterior, se sugiere tomar en cuenta las observaciones planteadas en relación con falta de financiamiento que garantice su efectivo cumplimiento.

ARTÍCULO 16.-

Refiere que el Banco Central de Costa Rica (BCCR), con apoyo del Consejo de Cuentas Ambientales, **podrá** dar seguimiento y facilitar los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios para mantener actualizada la Cuenta Satélite de Bioeconomía, en un plazo razonable, según lo determine el mismo BCCR. A su vez, las instituciones involucradas en el sector bioeconómico proporcionarán toda la información técnicamente requerida con el propósito de efectuar dicho seguimiento.

Lo planteado en la norma bajo estudio, la cual es de carácter meramente facultativo, quedará a entera decisión del Banco Central de Costa Rica, como institución autónoma que es²⁵, particularmente en lo relativo a facilitar los recursos humanos, tecnológicos y financieros, esto por cuanto la propuesta no aporta una fuente de recursos adicional destinada al apoyo y actualización de la cuenta satélite de bioeconomía.

²⁴ Artículos 1 y 2 de la Ley N°8634, Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, del 23 de abril del 2008.

²⁵ Artículo 1.- Definición

El Banco Central de Costa Rica es una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que forma parte del Sistema Bancario Nacional.



En este sentido, la decisión final de destinar estos recursos que plantea la norma, quedará bajo la entera y final decisión del Banco Central de Costa Rica.

Una vez consultada la página oficial del BCCR, www.bccr.fi.cr/indicadores-economicos/cuentas-tematicas/cuentas-ambientales, no se identificó ninguna cuenta denominada Cuenta Satélite de Bioeconomía.

Como aspecto de forma, el nombre correcto del Consejo es "*Consejo **Nacional** de Cuentas Ambientales*".²⁶

ARTÍCULO 17.-

Indica que la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), podrá promover diversos programas especiales para incentivar las exportaciones de los bioproductos y bioinsumos, así como para la atracción de inversiones y la llegada de nuevas empresas al país para potenciar el sector bioeconómico.

Tal como lo señala el **inciso f) del artículo 7** de la Ley N°7638, Crea Ministerio de Comercio Exterior y Promotora de Comercio Exterior, del 30 de octubre de 1996, Procomer es la encargada de "*diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo. Apoyar a la PYME exportadora y con potencial exportador, por medio de programas orientados a brindarle información, capacitación y promoción comercial para facilitar su acceso a los mercados internacionales. La ejecución de estos programas se coordinará con las entidades públicas y privadas sin fines de lucro, relacionadas con las exportaciones y las inversiones*".

De tal forma, que lo planteado en el artículo bajo estudio bien puede considerarse ya contemplado en las competencias y funciones a cargo de la Promotora de Comercio Exterior, con lo cual lo planteado vendría únicamente a reiterar esta función en particular.

ARTÍCULO 18.-

Establece que la Promotora de Innovación e Investigación **podrá** destinar recursos de PROPYME para proyectos de investigación, mejora de capacidad de gestión y competitividad enfocados en la bioeconomía, incentivando la exploración de nuevas tecnologías, procesos, servicios y productos, y el fortalecimiento de las actuales. También proveerá incentivos y apoyo técnico para la creación de startups y spin-offs bioeconómicas.

²⁶ Decreto Ejecutivo N°41125, Reglamento para la Creación y Funcionamiento del Consejo Nacional de Cuentas Ambientales, del 18 de enero del 2018.



Conforme con el artículo 2 de Ley N°9971, Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, del 11 de mayo del 2021, institución autónoma²⁷, tiene como finalidad la promoción de la innovación y el desarrollo científico y tecnológico como ejes para alcanzar el desarrollo productivo y social del país, a través de la ejecución de instrumentos, programas y otros lineamientos de política pública.

Asimismo, como parte de sus funciones, en el inciso a) del artículo 6 de la misma ley, se establece que le corresponde *"diseñar, administrar, preparar y ejecutar fondos, instrumentos y programas orientados a promover: i) la investigación básica, la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico; ii) la innovación; iii) los emprendimientos innovadores y de base tecnológica; iv) la transferencia tecnológica y v) el capital humano especializado en las áreas de ciencia, tecnología e innovación..."*.

Por su parte, el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme), regulado en la Ley N°8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, del 02 de mayo del 2002, tiene como objetivo financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas costarricenses, así como el emprendimiento, mediante el desarrollo tecnológico como instrumento para contribuir al desarrollo económico y social de las diversas regiones del país.

Según el artículo 13²⁸ de la referida ley, el Propyme opera con recursos del presupuesto nacional de la República que el Ministerio de Hacienda transfiere anualmente a un fideicomiso creado por la **Promotora como ente administrador de estos recursos**. Este Programa es la base para el financiamiento de las pymes, así como de los emprendedores, como un instrumento para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico nacional.²⁹

²⁷ Artículo 1- Transformación del Conicit en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación. Se transforma al Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit) en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, en adelante conocida como la Promotora. La Promotora estará constituida como institución autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propios; contará, por tanto, con independencia en su funcionamiento operativo y en su administración y tendrá personería jurídica propia.

²⁸ Artículo 13- Se crea el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme), el cual tendrá como objetivo financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas costarricenses, así como el emprendimiento, mediante el desarrollo tecnológico como instrumento para contribuir al desarrollo económico y social de las diversas regiones del país.

El Propyme obtendrá, para su operación, los recursos del presupuesto nacional de la República y el Ministerio de Hacienda los transferirá anualmente a un fideicomiso creado por la Promotora como ente administrador de los recursos. Dichos recursos, previo acuerdo de la Junta Directiva de la Promotora, podrán ser invertidos en el tanto no estén siendo utilizados con el objeto de generar utilidades, las cuales serán utilizadas en los mismos fines de dicho fondo, es decir, para el uso exclusivo por parte de las pequeñas, medianas empresas y los microempresarios. El fideicomiso será creado conforme a las disposiciones de la autoridad presupuestaria. Este programa se enmarca dentro del Fondo de Incentivos que contempla la Ley 7169, Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, de 26 de junio de 1990.

²⁹ Artículo 15 de la Ley N°8262.



En tal sentido, si bien el contenido de la norma bajo estudio se ajusta adecuadamente a la finalidad y objetivos tanto de la Promotora como del Propyme, **la norma no define** como tal un porcentaje específico para que sea destinado al impulso y financiamiento de iniciativas vinculadas en bioeconomía, lo cual podría dificultar su implementación como tal.

Como un aspecto de técnica legislativa, conforme con la Ley N°9971, el nombre correcto de la Promotora es "*Promotora **Costarricense** de Innovación e Investigación*", por lo que se sugiere corregir este detalle.

ARTÍCULO 19.-

Indica que el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) podrá habilitar programas de financiamiento, a través del FONADE, que fomenten la consolidación de proyectos, empresas, clústeres, startups, spin-offs e ideas de negocios ligados a la bioeconomía.

La norma resulta acorde con la naturaleza del Sistema de Banca para el Desarrollo, enfocada en el financiamiento e impulso de proyectos productivos, viables y acordes con el modelo de desarrollo del país³⁰. En ese sentido las iniciativas vinculadas a la bioeconomía podrían constituirse como una modalidad adicional para optar por este financiamiento.

Precisamente, el Fondo Nacional para el Desarrollo (Fonade), fue creado con el propósito de cumplir con los objetivos del SBD, destinando sus recursos, entre otros, para el para el fomento, promoción, incentivo y participación en la creación, la reactivación y el desarrollo de empresas.³¹

Si bien el contenido de la norma resulta viable, es claro que estos proyectos, empresas, clústeres, startups, spin-offs e ideas de negocios ligados a la bioeconomía **deberán ajustarse a los criterios, lineamientos y mecanismos de asignación de recursos establecidos para acceder a los recursos promovidos por el SBD y Fonade.**

ARTÍCULO 20.-

Establece que se podrán celebrar contratos de alianzas público-privada con personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para desarrollar proyectos de inversión productiva, innovación tecnológica, investigación aplicada e

³⁰ Artículo 1 de la Ley N°8634.

³¹ Artículo 15 de la Ley N°8634.



infraestructura, sobre procesos de bioeconomía en todas las áreas contempladas en la presente ley.

Las alianzas público-privadas resultan en mecanismos exitosos para alcanzar objetivos comunes en beneficio de la sociedad y la economía de la cual participan ambos sectores. A través de estos convenios se logra el financiamiento necesario para la consolidación y ejecución de proyectos y obras que generan mejores condiciones sociales.

Bajo esta óptica la habilitación o facultad que contempla la norma bajo estudio resulta viable, ya que a través de este tipo de contratos se podrían movilizar recursos financieros, tecnológicos y de conocimiento que aseguren un desarrollo más acelerado de la bioeconomía en diversos sectores productivos en el país.

En tal sentido, el contenido de la norma **resulta viable**.

CAPÍTULO IV FINANCIAMIENTO FONDO DE ESTÍMULO DE INNOVACIÓN BIOECONÓMICA (FODEIBI)

ARTÍCULO 21-

Crea el Fondo de Estímulo de Innovación Bioeconómica (FODEIBI), cuya administración estará a cargo tanto del Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER) como del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), conforme a lo establecido en esta propuesta de ley y sus respectivas leyes orgánicas. Señala que cada una de las instituciones administrará los fondos propios que destinará para el FODEIBI, y que este fondo se guiará por lo establecido en la Ley de Manejo Eficiente de la Liquidez del Estado, N.º 10.485, del 17 de junio de 2024, y sus reformas.

La creación de “fondos” resulta un mecanismo usual que permite concentrar recursos provenientes de varias fuentes cuyo objetivo es financiar proyectos, programas e iniciativas diversas para alcanzar su desarrollo y ejecución. En el caso particular, el Fondo que se plantea crear tiene como finalidad incentivar y estimular de manera concreta aquellas iniciativas enteramente vinculadas con la bioeconomía.

La norma podría resultar un tanto confusa en el sentido que atribuye la administración del Fondo de manera conjunta al INA y al INDER, y si bien el propio artículo es claro en que cada uno de estos entes administrará los recursos propios que cada uno de ellos aporte al financiamiento del Fondo, no resulta expresa si la administración si será compartida con relación con las demás fuentes de financiamiento que tendría el Fondo conforme al Artículo 24 de la propuesta bajo estudio, aspecto que por certeza y seguridad jurídica convendría aclarar.



Ahora bien, la responsabilidad en la administración de este Fondo podría entenderse vinculada con la finalidad y competencias propias que tienen ambas instituciones. En el caso del Inder como parte de sus funciones está el fomento de la producción y la diversificación económica del medio rural, ***“ofreciendo en forma directa recursos financieros y técnicos mediante el sistema de crédito rural del Inder u otro mecanismo que se cree al efecto o en asocio con el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y el resto del Sistema Financiero Nacional, y organismos de cooperación y capacitación, por medio de alianzas estratégicas, para el desarrollo de planes específicos tendientes a mejorar la organización, la extensión y el uso del crédito.”***³²

Mientras que el INA tiene como propósito principal *“promover, desarrollar y potenciar la capacitación y formación profesional en Costa Rica; las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para encontrar, conservar y mejorar las condiciones para un trabajo de calidad o el emprendimiento y el desarrollo empresarial. Esto en todos los sectores de la economía, en aras de impulsar y contribuir con el desarrollo económico, la inclusión social y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense”*³³. Es decir que el INA juega un papel trascendental en el apoyo de los emprendimientos y el surgimiento de nuevas pequeñas y medianas empresas (Pymes) impulsadas a través de sus capacitaciones y formaciones en diversas áreas.

Pese a lo anterior, es necesario señalar que el diseño institucional en torno a la administración del Fondo podría generar dificultades de gestión en el tanto la rectoría y coordinación del sector de bioeconomía estará a cargo del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) y de la Comisión Nacional de Bioeconomía como órgano adscrito a dicho Ministerio, mientras que el Fondo será administrado por dos instituciones autónomas, ero además el inciso a) del Artículo 8 le atribuye a la Comisión la función de colaborar tanto en la rectoría como con la administración de este Fondo.

De manera, que este diseño operativo podría resultar confuso y generar inconsistencias en la toma de decisiones, lo que conllevarían a su vez incerteza e inseguridad jurídica tanto en la propia gestión y administración del Fondo, como en el acceso a los recursos para los eventuales beneficiarios del financiamiento.

Si bien esta asesoría comprende que el desarrollo e incentivo de un sector determinado requiere del apoyo y articulación conjunta de las diversas instituciones públicas involucradas, es claro que para lograr el fomento del sector bioeconómico tal como lo plantea la propuesta de ley, deberá generarse un mecanismo de coordinación que se destaque por su fluidez y entendimiento, debido a la multiplicidad de entes y

³² Inciso i) del Artículo 15 de la Ley N°9036.

³³ Artículo 2 de la Ley N°6868.



órganos involucrados, que permita articular las acciones del Micitt y la Comisión desde su rol en la rectoría con el INDER y el INA como entes administradores del Fondo, y con ello lograr alcanzar los objetivos tendientes al fomento, incentivo y financiamiento de las actividades, iniciativas y proyectos vinculados con la bioeconomía.

Por otra parte, la norma se centra en la creación del Fondo y en delegar su administración, y si bien en su último párrafo se señala que éste se guiará por las regulaciones de una ley en concreto, no ahonda en detalles propios de como será esa administración ni el manejo de los recursos para alcanzar el cumplimiento de sus objetivos, aspectos que por certeza y seguridad jurídica deberían ser expresamente contemplados.

Finalmente, como aspecto de técnica legislativa, el número y el nombre correcto de la ley sobre la que se hace la remisión expresa en el último párrafo del artículo es: **Ley N°10.495, Manejo eficiente de la liquidez del sector público**, del 17 de junio del 2024.

Conforme con lo señalado, se sugiere respetuosamente tomar en cuenta las observaciones aquí planteadas.

ARTÍCULO 22-

Establece que el destino del Fondo de Estímulo de Innovación Bioeconómica (FODEIBI) será el financiamiento de proyectos e ideas de negocios relacionadas con la bioeconomía desarrollado por personas físicas o jurídicas, universidades, fundaciones, municipalidades, centros de investigación, asociaciones de desarrollo y organizaciones de la sociedad civil.

Si bien la norma establece el destino que tendrán los recursos del Fondo, no se hace mención respecto a parámetros, criterios o lineamiento mínimos que deban cumplir los eventuales beneficiarios para optar por dicho financiamiento, aspecto de suma relevancia en el tanto, la norma contempla a múltiples posibles beneficiarios que incluyen tanto a sujetos privados como a instituciones públicas.

En este sentido, la ausencia de requisitos o condiciones de cumplimiento para acceder al financiamiento genera un alto nivel de incerteza, por lo que se sugiere precisar con mayor detalle estos elementos, máxime que se trata de recursos públicos, por lo cual con mayor razón debería señalarse la forma en que los potenciales beneficiarios podrán acceder a ellos.

Con base en lo indicado, se sugiere tomar en cuenta las observaciones señaladas y replantear el contenido de la norma, de manera que adquiera la certeza y seguridad jurídica necesaria para su eventual viabilidad.



ARTÍCULO 23.-

Establece que el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) quedan autorizados para realizar operaciones comerciales, transferencias financieras o negocios jurídicos, para el cumplimiento de esta ley o que sea requerido para la administración de los recursos del FODEIBI.

Si bien la norma se configura como una autorización o habilitación para realizar determinados actos, su contenido utiliza terminología que resulta amplia e indeterminada pues no se expresa de manera concreta cuáles serán las operaciones comerciales, transferencias financieras o negocios jurídicos para los que se está brindando la autorización al Inder y al INA, lo que genera incerteza e indeterminación.

Se reitera una vez más que el Fondo estaría siendo financiado, según el Artículo 24, con fondos públicos, por lo que sería deseable que todos los aspectos relativos a su administración sean expresos y claros, a efectos de garantizar una gestión transparente y apegada a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

Es por ello, que se sugiere replantear el contenido de la norma, de manera que en la misma se exprese con claridad los actos, operaciones y negocios para los que ambos entes quedarían expresamente autorizados.

ARTÍCULO 24.-

Señala en **cinco incisos** las fuentes de recursos con las cuales se financiará el Fondo de Estímulo de Innovación Bioeconómica.

En el caso de los **incisos a) y b)**, se faculta al INDER y al INA respectivamente, para destinar determinados porcentajes de sus respectivos presupuestos anuales al Fondo, sin embargo, ambos incisos se plantean como una facultad, que si bien resguarda la autonomía de la que gozan ambos entes, implica que sean dichas instituciones autónomas las que decidan finalmente si realizan o no tales aportes de recursos al Fondo.

Asimismo, es necesario señalar que en la exposición de motivos que dio origen al texto base de este proyecto de ley, no se aportaron datos respecto a si dichas instituciones tienen disponibilidad presupuestaria para realizar estos aportes, ni tampoco si con de hacerlos, se podría afectar el cumplimiento de otras obligaciones, proyectos o programas a cargo de las mismas.

Lo anterior resulta importante, dado que en el caso del INA dicha institución como integrante del Sistema de Banca para el Desarrollo, debe asignar una suma mínima del quince por ciento (15%) de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios de cada año,



con el fin de apoyar a los beneficiarios del SBD³⁴, de manera que con mucha más razón la presente iniciativa debería haberse sustentado en datos respecto a la disponibilidad presupuestaria tanto del INA como del INDER.

En cuanto a los incisos **c)**, **d)** y **e)**, relativos a fondos de inversión, fondos de cooperación internacional, y legados, herencias o donaciones, dichos mecanismos de financiamiento se constituyen como fuentes de recursos eventuales y hasta inciertas, en la medida que no se puede contar con ellas de manera inmediata.

Con base en lo anterior, la norma no contempla con certeza fuentes de financiamiento o ingresos inmediatos que garanticen que el Fondo contará con recursos disponibles para financiar los destinos contemplados en el Artículo 22, lo que podría comprometer la implementación de los objetivos planteados.

ARTÍCULO 25.-

Autoriza a las instituciones del sector público para que incluyan en sus presupuestos aportes a este fondo, además del presupuesto específico que destinen a ciencia y tecnología.

La norma se configura como autorización legislativa, cuyo propósito es habilitar a las instituciones públicas en general a adoptar un acto específico, en este caso el de incluir dentro de sus presupuestos aportes para el Fondo de Estímulo de Innovación Bioeconómica (Fodeibi).

En sentido práctico, la finalidad y los efectos jurídicos de este tipo de autorizaciones, son básicamente de habilitación o liberalización para que la o las instituciones puedan adoptar el acto para el cual están siendo autorizadas, de forma que dicho acto quede respaldado por una norma escrita, resguardando con ello el principio de legalidad consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política y desarrollado en el artículo 11 de la Ley N°6227, Ley General de la Administración Pública, del 2 de mayo de 1978, conforme al cual la Administración Pública solo puede realizar aquellos actos que estén expresamente autorizados o contemplados en el ordenamiento.

Desde esa perspectiva la norma tal cual está planteada no presenta ningún inconveniente de legalidad, no obstante, se reitera la observación apuntada en la norma anterior, respecto a que la disponibilidad de recursos inmediatos para financiar el Fondo parece a todas luces incierta.

ARTÍCULO 26.-

³⁴ Inciso a) del Artículo 41 de la Ley N°8634, Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, del 23 de abril del 2008.



Autoriza al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) a constituir un fideicomiso para la administración de los recursos financieros destinados al Fondo de Estímulo de Innovación Bioeconómica (FODEIBI). Este fideicomiso tendrá como objetivo cumplir los propósitos de esta ley.

Dicho fideicomiso estará conformado por: el Fideicomitente, que será el INDER o el INA según corresponda, el Fiduciario, que será un banco del Sistema Financiero Nacional, que será designado por concurso público, y el Fideicomisario corresponderá a las personas físicas y jurídicas participantes del sector bioeconómico, que reciban los beneficios establecidos por esta ley.

Asimismo, establece que en lo relativo a la materia de contratación pública se regirá por lo dispuesto en la Ley de Contratación Pública vigente, N.º 9966, del 27 de mayo de 2021, y sus reformas. En materia de control y fiscalización de fondos públicos, se regirá por lo dispuesto en la legislación nacional relativa a la gestión de este tipo de fondos.

En torno a la figura del fideicomiso³⁵, la Contraloría General de la República ha reiterado en sus pronunciamientos que si bien la constitución de dicha figura persigue un fin lícito, de previo a la selección de éste como mecanismo de administración financiera, se debe *"realizar análisis técnicos, económicos y jurídicos (...) a fin de identificar y valorar los costos y beneficios de su uso en la solución del fin público que se persigue, y en este sentido, que toda creación de fideicomisos públicos obedezca realmente a que es la figura más adecuada para la mejor satisfacción del interés público. Análisis que se debe efectuar en esta oportunidad, de forma tal que exista una seguridad razonable sobre la conveniencia y oportunidad de crear un fideicomiso."*³⁶

Asimismo, el órgano contralor ha advertido que *"se debe tener en cuenta que la creación de un fideicomiso debe ser acompañada de una adecuada formulación y evaluación de proyectos; un cuidadoso diseño de los contratos; una estructuración sólida del fideicomiso; una suficiente capacidad técnica para ejecutar, supervisar y fiscalizar los diferentes roles; y un sistema de monitoreo y evaluación que apoye la toma decisiones acertada y oportuna."*³⁷

En el caso particular, conviene señalar que el texto base que dio origen a esta propuesta de ley no incluía ninguna norma que constituyera un fideicomiso como

³⁵ Un fideicomiso es una figura contractual del derecho privado que se constituye para la consecución de un fin lícito, el cual consiste en la transferencia de un patrimonio autónomo por parte de una persona física o jurídica llamada fideicomitente, a otra persona física o jurídica denominada el fiduciario, quien administra y gestiona los recursos fideicometidos para la consecución de los fines establecidos en el contrato de fideicomiso, y cuyos rendimientos o frutos le son destinados a un tercero denominado el fideicomisario. **Contraloría General de la República, Oficio N° DFOE-BIS-0661, del 25 de noviembre de 2025.**

³⁶ Contraloría General de la República, Oficio N° DFOE-BIS-0661, del 25 de noviembre de 2025.

³⁷ Contraloría General de la República, Oficio N° DFOE-BIS-0661, del 25 de noviembre de 2025.



mecanismo de administración de los recursos del Fondo de Estímulo de Innovación Bioeconómica, y por ello es que de la exposición de motivos tampoco se logra extraer razonamientos y datos que confirmen que hubo un análisis previo para optar por dicha figura.

Pese a lo anterior, en el texto dictaminado se opta por autorizar al INA y al INDER para constituir un fideicomiso cuyo propósito sea cumplir con fines y objetivos encaminados a fomentar la bioeconomía en diversos sectores productivos de la economía nacional.

Ahora bien, sin demeritar la figura del fideicomiso como una solución jurídica para la administración de los fondos públicos que integren el Fodeibi, el segundo párrafo de la norma bajo estudio resulta expresa en señalar que el fideicomiso estará conformado por: el Fideicomitente, que será el INDER o el INA según corresponda, el Fiduciario, que será un banco del Sistema Financiero Nacional, que será designado por concurso público, y el Fideicomisario que corresponderá a las personas físicas y jurídicas participantes del sector bioeconómico, que reciban recursos como beneficiarios del Fondo, estructura que se ajusta a lo preceptuado en el artículo 79 de la Ley N°9986, Ley General de Contratación Pública, del 27 de mayo del 2021, que expresamente regula:

"ARTÍCULO 79- Generalidades del fideicomiso público

A través del contrato de fideicomiso público la Administración constituye un patrimonio de afectación a un fin público, el cual será administrado por un fiduciario en su condición de gestor profesional de negocios ajenos, atendiendo a los objetivos definidos en el contrato, según los estudios previos de carácter financiero, ambiental y social, según corresponda, que justifiquen que el fideicomiso resulta ser la mejor opción para la Administración, respecto a otras figuras jurídicas aplicables.

*La figura del fideicomiso público en modo alguno se utilizará para evadir los controles legales, financieros, presupuestarios o de la contratación pública, que existan sobre la Administración que lo constituye, ni para generar una estructura paralela para el cumplimiento de su actividad ordinaria y en todos los casos deberán observarse las autorizaciones que el ordenamiento jurídico disponga. **Para la constitución de un fideicomiso exclusivamente de administración se requerirá de una ley especial que así lo autorice, cuando se reciba directa o indirectamente recursos públicos vía presupuesto, sin perjuicio de la fiscalización de la Contraloría General de la República y la normativa que resulte aplicable en materia de refrendo.***

La Administración será la fideicomitente y el fiduciario será un banco del Sistema Bancario Nacional o un organismo público internacional, seleccionado mediante un concurso entre dichas entidades.

***Los fideicomisarios serán los sujetos beneficiarios de los resultados conseguidos por el fideicomiso.** No se consideran fideicomisarios los proveedores del financiamiento que pudiera requerir el fideicomiso, aunque sí tendrán la condición de acreedores principales, con la primera opción en la prelación de pagos.*



En todos los casos deberá existir razonabilidad del costo de la fiducia, conforme a los parámetros que defina el reglamento.

El plazo del contrato deberá coincidir razonablemente con el cumplimiento del fin para el que fue constituido, que en ningún caso podrá exceder de cincuenta años. En lo no dispuesto en esta ley y en cuanto sea compatible con la naturaleza del fideicomiso público, se aplicará supletoriamente el Código de Comercio." (El destacado no es del original).

Si bien, tal como se indicó previamente la elección de esta figura como mecanismo de administración debería estar respaldada por estudios o análisis previos que permitan tener la certeza de que el fideicomiso es la mejor opción, lo cual no se cumple en el caso de la norma bajo estudio, lo cierto es que tal cual está planteada la norma, la misma encuentra fundamento en los artículos 79 y siguientes de la Ley N°9986, Ley General de Contratación Pública, asimismo dicho fideicomiso queda sujeto al cumplimiento de los presupuestos básicos para su conformación, así como al cumplimiento del principio de legalidad presupuestaria.

Finalmente, como aspecto de técnica legislativa, el número correcto de la ley sobre la que se hace la remisión expresa en el último párrafo del artículo es: **Ley N°9986**, y no como por error se consiga en la norma analizada.

Se sugiere tomar en cuenta las observaciones aquí planteadas.

ARTÍCULO 27.-

Señala que el aporte del FODEIBI a un proyecto, programa, acción o plan relacionado con bioeconomía consistirá en otorgar apoyo financiero no reembolsable por un monto máximo hasta del ochenta por ciento (80%) del costo total de dicho proyecto, programa, acción o plan, con base en los criterios técnicos emitidos por el ente rector en conjunto con la Comisión Nacional de Bioeconomía. El restante 20% será financiado por quien ostente la autoría del proyecto, programa, acción o plan.

El contenido de este artículo es contradictorio, porque si bien es expreso en cuanto al porcentaje máximo de financiamiento que brindaría el Fondo a las iniciativas o proyectos, resulta totalmente incierto respecto a cuáles serán los criterios técnicos que emitirá el ente rector (Micitt) en conjunto la Comisión Nacional de Bioeconomía para determinar el acceso al financiamiento.

Si bien en los incisos a) y b) del Artículo 8 se le asigna a la Comisión la tarea de colaborar en la administración del Fondo y aprobar y evaluar los proyectos y programas que puedan beneficiarse con el financiamiento del Fodeibi, no se le atribuye de manera expresa, como tal, la función de emitir los criterios o lineamientos técnicos para optar y calificar por ese financiamiento.

Tal como previamente se señaló en el análisis del Artículo 22, esta ausencia en torno a cuáles serán los criterios técnicos, eventuales requisitos o condiciones de



cumplimiento para acceder al financiamiento genera un alto grado de incerteza, por lo que debería contemplarse de manera clara parámetros mínimos de acceso, o en su defecto señalar que será mediante la vía reglamentaria que se desglosaran tales criterios y requisitos.

Establecido lo anterior, se sugiere tomar en cuenta las observaciones de fondo aquí señaladas.

ARTÍCULO 28.- y ARTÍCULO 29.-

El **Artículo 28** señala que los plazos de ejecución de los proyectos serán, como máximo, de veinticuatro meses, y que excepcionalmente, el INDER o el INA podrán autorizar plazos mayores que estos, siempre que se justifique técnicamente, de acuerdo con las necesidades del proyecto.

Mientras que el **Artículo 29** plantea que los beneficiarios finales tendrán la obligación de presentar al MICITT y a la CONBI, un informe de gestión del proyecto financiado una vez concluido el plazo de ejecución, por el medio que así lo dispongan, incluyendo un desglose de los recursos invertidos, el impacto de la inversión, los objetivos alcanzados y los resultados concretados.

Ambas normas contemplan aspectos operativos en relación con la ejecución y seguimiento de los eventuales proyectos que serían financiados mediante los recursos del Fondo de Estímulo de Innovación Bioeconómica (Fodeibi).

En el caso particular del Artículo 29, si bien se señalan los elementos que debe contener el informe de gestión del proyecto financiado, la norma podría resultar insuficiente para garantizar una adecuada fiscalización sobre el uso de estos recursos públicos, ya que no se contemplan mecanismos de control o seguimiento, ni tampoco que sucedería en el caso de que el informe no sea presentado, sea insuficiente o evidencie incumplimientos.

Por lo anterior, resultaría conveniente que el Artículo 29 disponga mejores mecanismos de control que garanticen la transparencia y fiscalización en el uso y destino de los recursos públicos base del financiamiento.

CAPÍTULO V INCENTIVOS FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS

ARTÍCULO 30.-

Indica que las Municipalidades, a través de sus Ventanillas Únicas de Inversión (VUI), y PROCOMER, mediante su Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), podrán



implementar mecanismos de simplificación y automatización de trámites específicos para las empresas del sector bioeconómico. Esto puede incluir la priorización de los trámites de empresas del sector bioeconómico, la reducción de plazos, la digitalización completa de los procedimientos y la optimización de los requisitos administrativos para facilitar la creación, expansión y operación de estas empresas.

Asimismo, que las VUI y la VUCE podrán establecer líneas de atención especializada para las iniciativas bioeconómicas, promoviendo la coordinación interinstitucional y la capacitación del personal en temas de sostenibilidad, bioeconomía e innovación.

La Ventanilla Única de Inversión (VUI) es una plataforma digital que permite realizar todos los procesos y trámites requeridos por las empresas para instalarse formalmente, operar y funcionar en Costa Rica, este proyecto es liderado por la Promotora del Comercio Exterior (Procomer)³⁸, en ese sentido la Promotora señala en su criterio sobre esta iniciativa, **que la norma presenta una confusión conceptual, pues no es técnicamente correcto afirmar, como lo hace la norma bajo estudio que las VUI son de las Municipalidades**³⁹, sino que este es un proyecto interinstitucional, del cual participan las Municipalidades.

Conforme con lo anterior, se sugiere modificar el aspecto señalado.

En el caso de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)⁴⁰, esta se sustenta en el inciso c) del artículo 8 de la Ley N°7638, Crea Ministerio de Comercio Exterior y Promotora de Comercio Exterior, que señala expresamente como uno de los objetivos y funciones de Procomer la de *"administrar un sistema de ventanilla única de comercio exterior, que centralice y agilice los trámites de importación y exportación..."*.⁴¹

El propósito de la norma se encamina en simplificar, automatizar y priorizar los trámites para aquellas empresas vinculadas con la bioeconomía, lo cual podría entenderse ya contemplado en la propia finalidad de ambos mecanismos tanto de la VUI como la VUCE, pues ambas se enfocan facilitar los trámites para empresas y emprendimientos en general, dentro de las cuales perfectamente se podrían considerar integradas aquellas relativas a la bioeconomía.

³⁸ <https://vui.cr/sobre-vui/>

³⁹ Promotora del Comercio Exterior, PROCOMER-GG-EXT-103-2025, del 5 de mayo del 2025.

⁴⁰ <https://www.vuce.cr/>

⁴¹ c) Administrar un sistema de ventanilla única de comercio exterior, que centralice y agilice los trámites de importación y exportación; este sistema deberá garantizar la existencia de al menos una oficina ubicada en las zonas geográficas estratégicas donde se halle un número significativo de empresas que hagan económicamente factible el establecimiento de la oficina. Para ello, las instituciones públicas que intervengan en tales trámites estarán obligadas a prestar su colaboración a la Promotora y a acreditar a representantes con suficientes facultades de decisión. En lo pertinente, estas entidades podrán delegar sus atribuciones, en forma temporal o permanente, en los funcionarios de la ventanilla única.



Con base en lo anterior, se sugiere tomar en cuenta las observaciones plasmadas, así como implementar la aclaración sobre la naturaleza conceptual de la VUCE en el primer párrafo del artículo.

ARTÍCULO 31.-

Indica que el MICITT, en colaboración con la Comisión Nacional de Bieconomía (CONBI), **podrá** promover ante el Sistema Financiero Nacional y el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), la creación de programas de financiamiento, **créditos diferenciados** o servicios bancarios complementarios que faciliten el acceso al crédito para bioemprendimientos, bionegocios, clústeres, start-ups, PYMPAS, spin-off e ideas de negocios relacionadas con la bioeconomía registradas ante la CONBI, con tasas de interés bajas y plazos de pago a largo plazo.

Además, indica que el Poder Ejecutivo regulará los requisitos y el proceso para acceder a estos créditos preferenciales mediante reglamentación.

La norma contempla una facultad para que el Micitt en conjunto con la Conbi como su órgano desconcentrado, puedan promover el acceso a créditos diferenciados o mecanismos de financiamiento con condiciones favorables para iniciativas productivas, emprendimientos y negocios vinculados a la bioeconomía registradas ante la propia Conbi.

En este sentido, dicha facultad se configuraría como una labor de articulación o promoción ante las entidades que integran el sistema financiero.

Ahora bien, más allá de esta promoción o articulación que pueda realizar el Micitt es importante señalar que en el caso del Sistema de Banca para el Desarrollo, este propósito ya se encuentra contemplado dentro de la propia naturaleza del SBD, el cual se creó *"como un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables, acordes con el modelo de desarrollo del país..."*,⁴² cuyos sujetos beneficiarios, conforme con el artículo 6 de la Ley N°8634 son los emprendedores, micro empresas, Pymes, micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, modelos asociativos empresariales de la economía social solidaria y beneficiarios de microcrédito.

De manera que la intención de generar incentivos financieros para las iniciativas de negocio vinculadas a la bioeconomía bien podría considerarse inmerso dentro de los sujetos beneficiarios de los mecanismos de créditos que contempla el SBD, claramente, siempre que éstos cumplan con los criterios y requisitos establecidos para acceder a estos beneficios.

⁴² Artículo 1 de la Ley N°8634, Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, del 23 de abril del 2008.



En cuanto al Sistema Financiero Nacional, el cual se entiende integrado por el conjunto de instituciones públicas y privadas que captan, administran y dirigen el ahorro y las inversiones, y del cual forman parte los Banco Públicos del Estado que son el Banco Nacional y el Banco de Costa Rica, es necesario señalar **que si bien la norma faculta al Micitt y a la Combi para promover ante estas instituciones públicas** del Sistema Bancario Nacional la creación de programas y productos financieros y crediticios sobre bioeconomía, corresponderá a ambas entidades bancarias valorar conforme a su autonomía y competencias, así como a sus respectivos lineamientos bancarios y criterios de riesgo la viabilidad de crear y establecer financiamiento y créditos con mejores condiciones a las empresas o emprendimientos relativos con la bioeconomía.

Por último, en cuanto al último párrafo del artículo respecto a que el Poder Ejecutivo regulará los requisitos y el proceso para acceder a estos créditos preferenciales, es necesario indicar que esto **resulta inviable**, en el sentido que los requisito y condiciones de acceso al financiamiento y crédito son establecidos por las propias entidades financieras y bancarias según sus propias condiciones y políticas crediticias y de riesgo.

Además, en el caso de los Bancos Públicos del Estado, tal pretensión invadiría la autonomía que ostentan estas instituciones, que son las que conforme a su autonomía administrativa y de gestión definen sus propias políticas y condiciones de acceso al crédito.

Establecido lo anterior, se sugiere tomar en cuenta las observaciones planteadas sobre la norma bajo estudio.

CAPÍTULO VI REFORMA A OTRAS LEYES

ARTÍCULO 32.-

Plantea la reforma al **inciso a)** del artículo 6 de la Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, N.º9971, del 11 de mayo del 2021, para apreciar el cambio propuesto se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley N°9971, Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, del 11/05/2021.	Propuesta de Reforma
ARTÍCULO 6- Funciones de la Promotora La Promotora tendrá las siguientes funciones: a) Diseñar, administrar, preparar y ejecutar fondos, instrumentos y programas orientados a promover: i) la investigación básica, la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico; ii) la innovación; iii) los emprendimientos innovadores y de base tecnológica; iv) la transferencia tecnológica y v) el capital humano especializado en las áreas de ciencia, tecnología e	Artículo 6- Funciones de la Promotora La Promotora tendrá las siguientes funciones: a) Diseñar, administrar, preparar y ejecutar fondos, instrumentos y programas orientados a promover: i) la investigación básica, la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico; ii) la innovación; iii) los emprendimientos innovadores y de base tecnológica; iv) la transferencia tecnológica; v) el capital humano



innovación. Lo anterior en alineamiento con lo establecido en el PNCTI y en lo definido en el alcance de esta ley y su reglamento. (...).	especializado en las áreas de ciencia, tecnología e innovación; vi) la bioeconomía dentro de los modelos de negocio y las actividades productivas. Lo anterior en alineamiento con lo establecido en el PNCTI y en lo definido en el alcance de esta ley y su reglamento. (...)"
--	--

Como se aprecia, la reforma busca agregar a la *"bioeconomía dentro de los modelos de negocio y las actividades productivas"* como parte de las funciones de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, y si bien la modificación planteada no presenta inconvenientes, sí es importante señalar que esta intención bien podría considerarse ya inmersa dentro de los objetivos y funciones que tiene a su cargo la Promotora.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 2 de la Ley N°9971, en el cual se señala de manera generalizada, que la Promotora tendrá como finalidad ***"la promoción de la innovación y el desarrollo científico y tecnológico como ejes para alcanzar el desarrollo productivo y social del país"***, de manera que dentro de tal generalidad bien podría considerarse inmersa la bioeconomía como parte de estas innovación y desarrollo científico.

Sin demérito de lo señalado, la reforma planteada al inciso a) del artículo 6 de la Ley N°9971, no presenta inconvenientes de legalidad.

ARTÍCULO 33.- y ARTÍCULO 34.-

Ambas normas plantean reformas a la Ley N°9036, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, el **Artículo 33** propone la reforma del inciso e) y adiciona un nuevo inciso o) al artículo 15 de la Ley N°9036, y el **Artículo 34** reforma el inciso e) del artículo 74, para apreciar de mejor forma los cambios propuestos se presentan el siguiente cuadro comparativo:

Ley N°9036, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, del 11/05/2021.	Propuesta de Reforma
ARTÍCULO 15.- Funciones del Inder. Son funciones del Inder las siguientes: (...) e) Facilitar el acceso de los productores rurales en sus propios territorios al recurso tierra, al conocimiento, la información, el desarrollo tecnológico y los servicios de apoyo requeridos para generar nuevos productos y	"Artículo 15- Funciones del Inder Son funciones del Inder las siguientes: (...) e) Facilitar el acceso de los productores rurales en sus propios territorios al recurso tierra, al conocimiento, la información, el desarrollo e innovación tecnológica y los servicios de apoyo requeridos para generar nuevos



procesos, fomentando la calidad y la inocuidad en sus actividades productivas y de servicios. (...). N o) El desarrollo y financiamiento de proyectos rurales en concordancia con los objetivos de esta ley y el Plan de Desarrollo Rural Territorial o su equivalente, en beneficio de los territorios rurales por medio de transferencias de recursos líquidos no reembolsables a sujetos públicos y privados sin fines de lucro, de los actores sociales descritos en el inciso c) del artículo 3 de esta ley. El Inder creará un banco de proyectos rurales de las iniciativas que han sido beneficiadas por transferencias de recursos líquidos y llevará un seguimiento del estado del proyecto y los desembolsos realizados para su debido control en la ejecución de recursos públicos, cuya información deberá estar al acceso de la población por medios o herramientas digitales para consulta. Los proyectos rurales que se financiarán con estos recursos líquidos deberán ser aprobados previamente por la Junta Directiva, para luego ser incorporados en el banco de proyectos antes descrito. El Inder realizará la revisión y el seguimiento de avance del proyecto rural de manera trimestral y, a la finalización de este, con los parámetros indicados en el artículo 12, inciso e), subincisos i) y ii), de la presente ley.	productos y procesos, fomentando la calidad y la inocuidad en sus actividades productivas y de servicios. (...) o) Desarrollar, en coordinación con los órganos competentes del sector público, de las organizaciones privadas y de la sociedad civil, estrategias de desarrollo rural basadas en la identificación de regiones bioeconómicas, caracterizando las principales actividades o cadenas productivas con potencial de desarrollo bioeconómico, en vinculación con las estrategias de desarrollo de las zonas urbanas”.
ARTÍCULO 74.- Objetivos del Fondo de Desarrollo Rural (...) e) Promover la diversificación de los sistemas de producción sostenible, económica, social y ambientalmente. (...).	“Artículo 74- Objetivos del Fondo de Desarrollo Rural (...) e) Promover la diversificación de los sistemas de producción dirigidos a prácticas bioeconomías para el desarrollo rural regenerativo y circular de forma económica, social y ambientalmente sostenible. (...)”

En el caso del **Artículo 33**, la reforma al inciso e) del Artículo 15 de la Ley N°9036, no presenta ningún inconveniente, pues básicamente es cambio de redacción para agregar la innovación tecnológica. En el caso del **nuevo inciso** que se propone adicionarle al mismo artículo 15, se debe advertir que **dicha norma ya posee un inciso o), por lo que de agregarse un nuevo inciso más correspondería que se enumere con la letra p)**, pues de lo contrario el contenido de este nuevo inciso caería sobre el texto vigente del inciso o) de reciente adición mediante la Ley N°10.704, Ley para el financiamiento de proyectos rurales ejecutados por sujetos públicos y privados y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), del 6 de mayo del 2025.

Se sugiere **enmendar la numeración del nuevo inciso**, a efectos de no ocasionar inconsistencias normativas.

En cuanto al **Artículo 34**, la reforma recae en el **inciso e)** del **artículo 74** de la Ley N°9036, básicamente la reforma busca que dentro de los objetivos del Fondo de Desarrollo Rural el cual es dependencia del Inder y mediante el cual se busca promover y ejecutar proyectos de desarrollo en los territorios rurales, la modificación busca



incluir las prácticas bioeconómicas en el desarrollo rural regenerativo y circular, de manera económica, social y ambientalmente sostenible, modificación que resulta acorde con los fines del Inder, y que no presenta inconvenientes para su inclusión al ordenamiento jurídico.

CAPÍTULO VI NORMAS TRANSITORIAS

TRANSITORIO I

La Comisión Nacional de Bioeconomía (CONBI) tendrá un plazo de doce meses para recopilar la información de los bionegocios o bioempresas, bioemprendimientos, bioindustrias, clústeres, startups y spin-off bioeconómicas, y construir el primer registro público.

Conviene recordar que las normas transitorias tienen la particularidad de distinguirse por *“facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación.”*⁴³ Su vigencia es temporal y hasta provisional y su contenido típico es el del derecho inter temporal, sea, servir de puente en la transición de la ley anterior a la nueva, y regular situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva legislación tales como hechos, actos, relaciones jurídicas y sus consecuentes efectos ya sean consumados o futuros.

Conforme con lo anterior, la norma se ajusta a los requisitos que deben contemplar las disposiciones transitorias y por ello resulta viable.

TRANSITORIO II

La Comisión Nacional de Bioeconomía (CONBI) tendrá un plazo de doce meses para definir y establecer los parámetros de calificación para otorgar la categoría de bioempresa, bioproducto, bioinsumo, bionegocio, bioindustria, clúster, startup o spin-off bioeconómica.

La norma se ajusta a las características propias de este tipo de disposiciones, por lo cual resulta viable.

TRANSITORIO III

Durante los primeros tres años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) destinarán el 0,90 por ciento y el 0,15 por ciento, respectivamente, con el objetivo de consolidar el sector bioeconómico en el país. Posterior a ese plazo, aplicará la autorización estipulada en los incisos a) y b) del artículo 24 de la presente ley.

⁴³ García, P. (2011). Manual de Técnica Legislativa. Thomson Reuters. España. p.p. 137 y 219.



La norma transitoria impone el deber al INDER y al INA de destinar durante los primeros tres años de vigencia de la eventual ley que se apruebe, el porcentaje presupuestario que en el Artículo 24 les faculta aportar mediante norma autorizante.

Si bien su contenido cumple con las características propias de este tipo de disposiciones, conviene reiterar lo señalado en el análisis de los incisos a) y b) del Artículo 24, en relación con que en la exposición de motivos que dio origen al texto base de este proyecto de ley, no se aportaron datos respecto a si dichas instituciones tienen disponibilidad presupuestaria para realizar estos aportes, ni tampoco si con sus contribuciones se podría afectar el cumplimiento de otras obligaciones, proyectos o programas a cargo de las mismas.

Adicionalmente, debe tenerse presente que ambos entes son autónomos y por ende gozan de independencia administrativa lo que implica la administración y distribución de sus respectivos presupuestos y por ello es indispensable contar con el criterio⁴⁴ y anuencia de ambos entes para tener certeza de si los mismos tienen disponibilidad presupuestaria para cumplir con este aporte, sin que otras obligaciones a su cargo queden al descubierto.

TRANSITORIO IV

Establece que el Poder Ejecutivo reglamentará esta ley en un plazo de doce meses.

La instrucción del plazo dentro del cual el Poder Ejecutivo debe emitir el Reglamento sobre una nueva ley que emita la Asamblea Legislativa, no corresponde al contenido que regulan las normas transitorias, ya que, bajo una correcta técnica legislativa, este forma parte de los preceptos que integran la parte final de una ley⁴⁵, por lo que en este caso **dicho mandato debe integrarse y enumerarse como una norma ordinaria dentro del articulado del texto dictaminado del proyecto bajo estudio.**

RIGE

El texto dictaminado de la iniciativa bajo estudio presenta en forma correcta la frase sacramental de cierre que indica:

⁴⁴ En su criterio institucional a esta propuesta de ley el INA señaló lo siguiente: “*Del análisis del proyecto de ley presente basado en los criterios técnicos y legal, esta Asesoría Legal recomienda a esta noble Junta Directiva OBJETAR el proyecto de ley en estudio, en razón de que el mismo lesiona el accionar institucional e impone responsabilidades en función, de formación y capacitación que ya el INA realiza y considerándose que el establecerse una propuesta de ley como la que se pretende, rayaría de apartarse en un posible desvío fondos institucionales para lograr objetivos que están así ya contemplados en nuestra Ley Orgánica.*” **Oficio ALEA-543-2025, de fecha 02 de junio de 2025.**

⁴⁵ “Preceptos que deben integrar la parte final de la ley

(...) ”

Preceptos que regulan la inserción o incidencia de la ley en el ordenamiento jurídico, tales como: los títulos competenciales en virtud de los que se dicta la ley; los mandatos o autorizaciones de contenido normativo; **las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de la ley (...).**” García, P. (2011). Manual de Técnica Legislativa. Thomson Reuters. España. p.p. 134-135.



“Rige a partir de su publicación.”

IV. VINCULACIÓN CON TEMAS DE GÉNERO

El proyecto de ley bajo estudio se vincula de manera directa con instrumentos jurídicos internacionales para la protección de los derechos humanos de las mujeres como la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW*, el cual obliga a los Estados parte a garantizar condiciones de igualdad para las mujeres en *“las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”*.

En ámbito económico, social y laboral, sin duda que cualquier iniciativa legislativa que impulse el fomento y el desarrollo de emprendimientos, la innovación y el desarrollo tecnológico contemplen e incorporen disposiciones que promuevan y garanticen el acceso a oportunidades productivas, financiamiento y desarrollo empresarial para las mujeres emprendedoras en igualdad de condiciones.

En el caso particular de la propuesta de ley bajo estudio, al tener una visión enfocada en múltiples sectores de la economía social, con énfasis en aquellos que se logren desarrollar en territorios rurales, lo que sin duda que podría abrir mejores oportunidades para los emprendimientos de las mujeres.

No obstante, lo anterior, tal como se ha señalado de previo, los mecanismos de financiamiento previstos en el texto dictaminado de esta propuesta de ley parecen inciertos, y por ello es que se pondría en riesgo la implementación de esta iniciativa.

Por lo anterior, resulta indispensable garantizar las fuentes de financiamiento que permitan garantizar la viabilidad de las acciones que se pretenden promover, y a partir de ello tener la certeza de que las mujeres podrán resultar beneficiadas e impulsadas sus ideas de negocios vinculadas a la bioeconomía.

V. CONSIDERACIONES FINALES

- Del análisis del texto dictaminado se desprende que la propuesta para el fomento de la bioeconomía, sin bien tiene un propósito y objetivos realmente relevantes, **requiere de mejoras** que garanticen tanto su adecuada viabilidad jurídica como su efectiva implementación en caso de que la misma se convierta en ley de la República.
- En el caso del Capítulo II, se reiteran las observaciones plasmadas en el análisis del articulado que integran este capítulo respecto a la rectoría que se le atribuye al Micitt, así como en torno a la creación de un nuevo órgano desconcentrado adscrito a dicho Ministerio y sus respectivas funciones, las cuales deben analizarse detenidamente de modo se alcance la certeza absoluta de que no se estaría dando



lugar a una duplicidad e incluso traslape de competencias y funciones ya encomendadas por ley a otros entes y órganos.

- En el Capítulo III, se reitera que pese a la necesaria articulación y coordinación bajo la cual deben operar las instituciones públicas, la asignación de funciones y competencias, **requieren ir acompañadas de una fuente de recursos** que garantice que las mismas podrán ser cumplidas y ejecutadas a cabalidad, sin embargo, en ninguno de estos artículos se expresa de donde provendrán los recursos para que las instituciones lleven adelante las tareas ahí encomendadas.
- Adicionalmente, en cuanto al Artículo 11 que forma parte del Capítulo III, el mismo presenta inconvenientes al **desconocer las competencias del Consejo Superior de Educación órgano con funciones de rango constitucional**, norma que pretende que el Ministerio de Educación realice una atribución que es inherente a dicho órgano constitucional, en este sentido dicha norma debe ser enmendada para alcanzar la viabilidad necesaria.
- En cuanto al Capítulo IV, si bien crea un Fondo de estímulo de innovación bioeconómica, lo cierto es que las fuentes de ingresos que plantea para sustentar dicho fondo, resultan altamente inciertas, adicionalmente la exposición de motivos del proyecto de ley no contempló dato alguno respecto a si el INA y el INDER cuentan con la disponibilidad presupuestaria para aportar los porcentajes que se señala al Fondo que se plantea crear.
- Respecto al Artículo 26 que autoriza la creación de un fideicomiso, se reitera que el texto base que dio origen a esta propuesta de ley, no contempló ningún artículo sustantivo en el cual se creaba un fideicomiso para administrar los recursos del Fondo, y por ello es que de la exposición de motivos no se logró extraer dato alguno que permita tener la certeza de que se realizó el estudio y análisis previo para garantizar que la figura del fideicomiso resultó ser la mejor opción de administración.
- Adicionalmente, en el articulado del Capítulo IV no se contemplan cuáles serán los criterios técnicos, eventuales requisitos o condiciones de cumplimiento para acceder al financiamiento que se plantea mediante los recursos del Fondo, así como tampoco mecanismos de fiscalización o seguimiento que garanticen un uso transparente y adecuado de estos recursos públicos, aspectos que en conjunto generan un alto grado de incerteza en la propuesta.
- En el Capítulo V, sobre Incentivos financieros y no financieros se reiteran las observaciones de fondo plasmadas en sus artículos, las cuales se sugiere nuevamente sean observadas y tomadas en cuenta.



- En el Artículo 33 del Capítulo VI, se reitera que la adición de un nuevo inciso al artículo 15 de la Ley N° 9036⁴⁶, debe enmendarse pues de lo contrario dicho inciso ocasionaría una inconsistencia con respecto a una reciente reforma sobre dicho artículo.
- Finalmente, se reitera que a lo largo del articulado que integra el Texto Dictaminado de esta propuesta de ley, se señalaron diversas observaciones de fondo y forma que respetuosamente se sugiere sea tomadas en cuenta, a efectos de que la propuesta de ley, adquiera la viabilidad jurídica necesaria conforme con los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

Únicamente los artículos del 1 al 9 presentan título o epígrafe, a partir del artículo 10 al 34 no lo tienen. Por lo que, a efectos de aplicar una correcta técnica legislativa se debe uniformar la estructura del texto dictaminado; se sugiere agregarle epígrafe a todos los artículos que lo integran, o en su defecto eliminarlo de los pocos que sí lo presentan.

Los demás aspectos sobre técnica legislativa fueron señalados como parte del análisis del articulado que integra el texto dictaminado de la propuesta de ley.

VII. PROCEDIMIENTO

7.1 Votación

De conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política, esta iniciativa requiere para su aprobación de mayoría absoluta de los votos presentes.

7.2 Delegación

El proyecto de ley **no puede ser delegado** en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, debido a los alcances de los artículos 31 y 19 del Texto Dictaminado, que regulan materia crediticia, por lo que debe aplicarse el artículo 124 párrafo tercero y 121 inciso 17) que establecen que la materia crediticia está reservada al Plenario Legislativo.

7.3 Consultas

Obligatorias

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) ⁴⁷

⁴⁶ Ley que Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, del 11 de mayo del 2012 de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, del 11 de mayo del 2012

⁴⁷ En aplicación del párrafo cuarto del Artículo 16 de la Ley N°5525 "Artículo 16- (...) Todo proyecto de ley que implique la **creación**, fusión o supresión de las instituciones comprendidas en este ámbito deberá ser consultado al Mideplán, por



- Instituto de Desarrollo Rural (INDER)
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
- Todas las Universidades Públicas (UCR, UNA, UNED, ITCR, UTN).⁴⁸
- Consejo Superior de Educación⁴⁹
- Banco Central de Costa Rica
- Promotora de Innovación e Investigación
- Todas las demás Instituciones Autónomas del Estado (incluidos los Bancos Comerciales del Estado: Banco de Costa Rica, Banco Nacional)
- Todas las Municipalidades del país.
- Todas las Asociaciones representantes de las Poblaciones Indígenas del país, que son las siguientes:⁵⁰
 - 1) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de Cabécar de Bajo Chirripó Matina.
 - 2) Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena Cabécar de Nairi Awari, Pacuarito.
 - 3) Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Cabécar de Talamanca, Limón.
 - 4) Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena Bribri de Kekoldi (Cocles).
 - 5) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de Cabécar Telire Limón.
 - 6) Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Talamanca, (Bribri), Limón.
 - 7) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena Cabécar Tayni, La Estrella de Limón.
 - 8) Asociación de Desarrollo Integral de Matambú de Hojancha, Guanacaste.
 - 9) Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Guatuso de Alajuela.
 - 10) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de Quitirrisí de Mora, San José.
 - 11) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena Zapatón de Puriscal.
 - 12) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de Cabécar de Chirripó, Turrialba de Cartago.

parte de la Asamblea Legislativa, para que rinda un criterio técnico y jurídico no vinculante de la iniciativa de que se trate. (...) **Nota: En relación con el artículo 7 del texto dictaminado que crea un órgano de desconcentración mínima en el Micitt.**

⁴⁸ El inciso g) del artículo 7 incluye a una representación del Consejo Nacional de Rectores como parte del CONBI.

⁴⁹ En relación con lo contemplado en el artículo 11 del texto dictaminado.

⁵⁰ En aplicación del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, esta consulta debe realizarse mediante las Asociaciones de Desarrollo de las Reservas Indígenas. **Nota:** El artículo 3 del texto dictaminado, indica que “esta propuesta de ley tiene por alcance todo el territorio nacional, con especial énfasis en los territorios rurales...” **La información sobre las Asociaciones de las Reservas Indígenas se tomó del Registro de Asociaciones de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).**

<https://asociaciones-dinadeco.addax.cr/zf/ConsultaPublica/index/listado>



- 13) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de Curré de Boruca (Rey Curré).
- 14) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de Boruca de Buenos Aires.
- 15) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de Térraba de Buenos Aires.
- 16) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de Salitre de Buenos Aires.
- 17) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de San Rafael de Cabagra de Buenos Aires, Puntarenas.
- 18) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de Ujarrás de Buenos Aires, Puntarenas.
- 19) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de Conte Burica de Corredores.
- 20) Asociación de Desarrollo Integral de Abrojo de Montezuma de Corredores.
- 21) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva Indígena de Guaymi de Coto Brus.
- 22) Asociación de Desarrollo Integral de Alto Laguna Guaymi de Sierpe de Osa, Puntarenas.
- 23) Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Altos de San Antonio, Corredores de Puntarenas.
- 24) Asociación de Desarrollo Integral de Reserva indígena de China Kicha de Pérez Zeledón, San José.

VIII. FUENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.

Leyes

- Ley N° 7169, Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT (Ministerio de Ciencia y Tecnología), del 26 de junio de 1990.
- Ley N°6054, Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, del 14 de junio de 1977.
- Ley N°7152, Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente, Energía, del 05 de junio de 1990.
- Ley N°6227, Ley General de la Administración Pública, del 02 de mayo de 1978.
- Ley N°2160, Ley Fundamental de Educación, del 25 de setiembre de 1957.
- Ley N°1362, Creación del Consejo Superior de Educación Pública, del 08 de octubre de 1951.
- Ley N°3481, Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, del 13 de enero de 1965.



- Ley N°9036, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, del 11 de mayo del 2012.
- Ley N°6868, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), del 06 de mayo de 1983.
- Ley N°7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, del 03 de noviembre de 1995.
- Ley N°7638, Crea Ministerio de Comercio Exterior y Promotora de Comercio Exterior, del 30 de octubre de 1996.
- Ley N°9971, Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, del 11 de mayo del 2021.
- Ley N°8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, del 02 de mayo del 2002.
- Ley N°8634, Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, del 23 de abril del 2008.
- Ley N°9986, Ley General de Contratación Pública, del 27 de mayo del 2021.

Reglamentos

- Decreto Ejecutivo 37911, Sistema de Registro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para Certificar la condición de pequeño y mediano productor agropecuario (PYMPA), del 19 de agosto del 2013.

Pronunciamientos Administrativos

- Procuraduría General de la República, Dictamen C-033-2002 del 28 de enero de 2002.
- Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica 181-2005 del 14 de noviembre de 2005.
- Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N°115-2005 del 8 de agosto de 2005.
- Contraloría General de la República, Oficio N°DFOE-BIS-0661, del 25 de noviembre de 2025.

Proyectos Similares en la Corriente Legislativa⁵¹

- Expediente N°24.661, *Ley para el fomento de las actividades económicas vinculadas a la bioeconomía en el sector agroalimentario*, en estudio y análisis en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios.

⁵¹Antecedentes recopilados por Alexandra Quirós Arias, Asesora Parlamentaria.



- Expediente N°23.847, *Ley de economía circular en Costa Rica*, con dictamen afirmativo de la Comisión Permanente Especial de Ambiente, ingresó al orden del día del Plenario Legislativo en fecha 25 de febrero del 2025.

*Elaborado por: aqa
Supervisado por: crch
Autorizado por: fcm
/*Isch//13-03- 2026
c. archivo//D/S/SIL*