



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 26 de agosto de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-1158-2020

Señora
Nancy Vílchez Obando
Jefe de Área
Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Dentro del plazo conferido mediante oficio AL-CPECTE-C-125-2020 de 13 de agosto 2020, que ingresó en esa misma fecha mediante correo electrónico, se emite criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en relación con el Expediente Legislativo 21.330, "*Ley de Creación de la Agencia Espacial Costarricense (AEC)*".

En ocasión de la oportunidad brindada, respetuosamente hago de su conocimiento que sí se crearía nueva institucionalidad pública, en el caso concreto una Agencia Espacial Costarricense, siendo que en la propuesta se establecen el objeto y principios rectores (artículos 1 y 2) así como las regulaciones en cuanto a la organización, funcionamiento y atribuciones de un Consejo Directivo, la Dirección Ejecutiva y el Centro Espacial de Guanacaste (artículos del 5 al 12). De igual forma, se establece lo relativo al presupuesto y patrimonio de la Agencia (artículos 13 y 14) y se excluye a dicha Agencia de la aplicación del Estatuto de Servicio Civil, Ley No 1581, del 30 de mayo de 1953, del Libro II de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227 del 2 de mayo de 1978, de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, No. 8131 del 18 de setiembre de 2001 (salvo lo relacionado con los recursos de la Hacienda Pública, que administre o disponga la Agencia Espacial Costarricense por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición mediante partidas presupuestarias) y de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, No 6995, del 24 de febrero de 1984 (artículo 15).

Asimismo, no se observan incidencias que instauren, modifiquen o deroguen las competencias y funciones de MIDEPLAN establecidas en la Ley de Planificación Nacional 5525 de 2 de mayo de 1974. Por tanto, se estima oportuno indicar lo siguiente:

I.- OBSERVACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN -DM-OF-1158- 2020

Pág. 2

1.- Si bien la Asamblea Legislativa mediante Ley número 8838 del día 10 de mayo del 2010, publicada en *La Gaceta* número 111 del día 9 de junio del 2010, aprobó la adhesión al “*Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre*”, hecho en Nueva York el 14 de enero de 1975, debe tomarse en consideración que Costa Rica no ha firmado el “*Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*”, que entró en vigor el 10 de octubre de 1967 y que representa el marco jurídico básico del derecho internacional del espacio.

2.- Desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley crea nueva institucionalidad pública; dado que el artículo 3 propone la creación de la Agencia Espacial Costarricense, como un ente público no estatal con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines esto con el fin de que el país cuente con una institución encargada de promover el desarrollo científico en el campo espacial, y que propicie un impacto positivo en la calidad de vida de los costarricenses, constituyéndose a la vez, en un espacio de colaboración con otros organismos y agencias espaciales del mundo, adoptando y practicando las directrices de Naciones Unidas sobre el uso pacífico del espacio exterior.

3.- Al respecto, cabe destacar, que los entes públicos no estatales, son concebidos como parte de la institucionalidad pública, a pesar de estar constituidos por intereses y fondos privados, pero al ser titulares de potestades administrativas se les considera parte de la institucionalidad pública, como es el caso de los colegios profesionales; según criterio claramente establecido por la Procuraduría General de la República (PGR) como se detalla a continuación:

“El ente, a pesar de que su origen puede ser privado, sus fondos privados y responder a fines de grupo o categoría, es considerado público porque es titular de potestades administrativas; sean éstas de policía disciplinarias, normativas, etc. En ejercicio de esas potestades, el ente público no estatal emite actos administrativos. Es, en esa medida, que se considera Administración Pública.

En nuestro medio los entes corporativos son normalmente considerados “entes no estatales”. Una categoría que da cuenta de la presencia de elementos organizativos propios de las personas privadas, pero que al mismo tiempo manifiesta una titularidad de potestades públicas. El término de “entes públicos no estatales”, acuñado por Enrique Sayagués Laso, da cuenta de entes públicos que no se enmarcan en el Estado, no integran la Administración Pública, pero están sujetos a un régimen de Derecho Público en razón de las funciones públicas asignadas. Para el Derecho Público importan estas potestades públicas, la circunstancia de que estos entes pueden emitir actos administrativos, de igual forma que lo hace un “ente público estatal”. De ese hecho, la diferencia entre ente público estatal y “ente no estatal” vendría dada fundamentalmente por los fines que se satisfacen.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN -DM-OF-1158- 2020
Pág. 3

El ente no estatal satisface, ciertamente, fines de interés general, pero esos fines no tienen que coincidir con los fines del Estado. Se considera que los fines son de un interés general menos intenso que el que satisface el Estado. Ello se explica porque los entes no estatales tienen base asociativa, lo que determina que normalmente los intereses que está llamado a tutelar y satisfacer sean de carácter grupal o pertenecientes a una categoría sectorial. De ese modo el grado de vinculación entre el fin del ente y el fin estatal es menor que el propio de los fines que satisfacen los “entes estatales”. La base asociativa determina el carácter corporativo del ente.

La condición de entidad pública no estatal se manifiesta sobre todo en los ámbitos profesionales y productivos. Es decir, entes de base asociativa, una asociación obligatoria, por cuanto las personas concernidas deben afiliarse o incorporarse a la entidad creada y contribuir a la integración de su patrimonio. Es lo que sucede con los colegios profesionales y entidades representativas de intereses productivos, como la Liga Agrícola Industrial de la Caña o el Instituto del Café. Dada esa base asociativa podría afirmarse que el ente no estatal presenta un carácter corporativo.” (Dictamen C-262-06 del 26 de junio de 2006).

4.- En relación con lo propuesto en el proyecto de ley, se observa que la Agencia Espacial Costarricense (AEC) no es un ente corporativo, gremial o de base privada que busque emitir actos administrativos; por lo cual cabe cuestionarse ¿Será la Agencia Espacial Costarricense un ente corporativo? ¿Por qué definirle una naturaleza jurídica de ente público no estatal? ¿Se requiere necesariamente la constitución de una institución nueva para los fines que se persiguen? ¿Las funciones que se pretenden otorgar no las ejerce o las puede ejecutar alguna institución ya constituida?

5.- Este nuevo ente, según se señala en el artículo 3, si bien aborda una temática de suma importancia, tal y como se argumenta, dentro del campo investigativo del país, se le está otorgando una naturaleza jurídica que lo desliga del Estado, como tal, ya que el concepto de ente público no estatal dicta que son aquellos “*entes que están y actúan al lado del Estado, colaborando con él en la satisfacción del interés general, pero constituyendo administraciones separadas entre sí. Bajo la denominación “ente público no estatal” se reconoce la existencia de una serie de entidades, normalmente de naturaleza corporativa o profesional, a las cuales si bien no se les enmarca dentro del Estado, se les reconoce la titularidad de una función administrativa, y se les sujeta –total o parcialmente- a un régimen publicístico en razón de la naturaleza de tal función. En otras palabras, el ente público no estatal tiene naturaleza pública en virtud de las competencias que le han sido confiadas por el ordenamiento jurídico*”. Es decir este órgano formaría parte de “*aquellos que ejercen una función administrativa, a pesar que no pertenecen al Estado y están fuera de su órbita y, por ende, en uso de las potestades públicas emiten actos administrativos, por lo que están sujetos a los principios, institutos y normas del Derecho Administrativo, en especial a los de legalidad y del control jurisdiccional de sus actuaciones.*” (Procuraduría General de la República. Oficio N° O.J. 113-99 de 29 de setiembre de 1999, suscrito por el señor Fernando Castillo Víquez, Procurador Constitucional). Sin embargo, es contradictorio





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN -DM-OF-1158- 2020

Pág. 4

cuando lo enmarca dentro del Estado, en tanto señala que estará sometido a las directrices que dicte el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), como el ente rector.

Además la mayoría de los miembros del Consejo Directivo de la AEC son personas pertenecientes a instituciones del Estado, donde la Presidencia lo asume la representación del MICITT (artículo 6). Por otra parte, se señala, que las relaciones de cooperación que se establezcan con los organismos internacionales, deben realizarse a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC). Por lo que la naturaleza jurídica que se le está otorgando a la AEC debe ser consecuente con el marco de actuación institucional en el cual se va a desarrollar.

Lo anterior, encuentra su justificación en que un ente público no estatal, desarrolla y ejecuta una labor encomendada por el Estado, pero no se encuentra vinculado a este, siendo que el proyecto en su articulado -pese a la naturaleza jurídica propuesta-, prácticamente enmarca a la Agencia en el marco de acción del Gobierno, ya que la dirección de esta (Consejo Directivo), en gran medida depende de instituciones públicas como es el MICITT, MREC y el CeNAT de CONARE, presentando esta situación una contradicción entre la naturaleza jurídica planteada y lo regulado en el articulado.

Siendo así, este tipo de naturaleza jurídica estaría determinando el modelo funcional, administrativo y financiero que tendría la Agencia, siendo que se encuentran distorsiones con el modelo de financiamiento propuesto, y con la relación que tiene con quien sería el rector del sector, en este caso, quien ostente la dirección del MICITT.

6.- El proyecto de ley señala que pretende crear un “ente catalizador y promotor del desarrollo científico”, no obstante, estas son funciones ya atribuidas al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), mediante la Ley 7169, e incluso del Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) a partir de la Ley 5048; por lo cual la creación de la Agencia Espacial Costarricense pueden generar distorsiones, conflictos y duplicidad de funciones, dado que estas instituciones pueden asumir las funciones señaladas en el proyecto de ley. Además hay que considerar que es al Estado al que se le concede la responsabilidad a nivel internacional de atender los tratados o convenios en esta materia, por lo tanto hay que analizar el grado de responsabilidad que se le está otorgando a la AEC que por la naturaleza jurídica no se enmarca dentro del Estado. Nótese que a la AEC se le están estableciendo funciones exorbitantes para un ente no estatal, tales como velar por el cumplimiento de convenios acordados por el Estado y la gestión de planes y acciones en aspectos concernientes al desarrollo científico del país, sin contar, como punto medular de este proyecto, con que se le está estableciendo a la Agencia, el ser financiada por fondos públicos provenientes primordialmente del Sector Público Descentralizado Institucional, lo cual también es totalmente impropio de un ente público no estatal como la AEC, que como tal debería autofinanciarse con los aportes de sus miembros.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN -DM-OF-1158- 2020
Pág. 5

7.- En el artículo 2 se mencionan algunos conceptos técnicos, muy especializados que probablemente devienen de conceptos que ya están incluidos en tratados internacionales, de manera que se recomienda crear un artículo de definiciones que expliquen algunos de los conceptos que se encuentran principalmente en los principios rectores.

8.- El proyecto de ley propone la creación de un Consejo Directivo (artículo 5), propuesta que técnicamente no corresponde con las características propias de un ente público no estatal, dado que en estos, usualmente, dicha figura jurídica como parte de su estructura organizativa, se establece como el órgano directivo de la asamblea de miembros del ente corporativo, que en el caso de la Agencia no existe. Cabe cuestionarse además, porqué se plantea la representación que se sugiere y no se toma en cuenta por ejemplo, la representación del CONICIT, MEIC, del CONARE o de cualquier otra universidad a efectos de potenciar las investigaciones.

9.- Otro aspecto a considerar es que no es posible determinar con precisión algunos de los representantes en dicho Consejo. Si bien la cantidad de miembros, así como las organizaciones que representan pueden tener una explicación objetiva, finalmente termina por ser una propuesta que no tiene un fundamento, si se contrasta con preguntas elementales tales como el número de miembros, ya sean 5, 7 o 9; es decir, seguramente es tan válido tener un representante del CENAT como lo puede ser tener un representante de CONICIT. Sobre este tema siempre pueden existir distintas posiciones, pero el proyecto sí debería de justificar de manera más detallada cada uno de los miembros que conforman a la Agencia, aunque sea a nivel de la exposición de motivos, siendo que hay varias instituciones, incluso llamadas a colaborar financieramente, que no fueron tomadas en consideración en el Consejo.

10.- En cuanto a este Consejo Directivo, debería valorarse indicar en el inciso 1 del artículo 5, después de “*viceministro*” la leyenda “*quien lo presidirá*”, con el fin de suprimir el artículo 6, que realmente no se comprende la existencia de un artículo solamente para regular este tema.

Tal situación nos coloca ante un órgano, que se crea al lado del Estado, pero al cual se le dan potestades, como si fuera un órgano estatal, ya que si se analizan algunas de las atribuciones que se le otorgan al Consejo Directivo estas transgreden funciones que son resorte de otras instituciones u órganos estatales, como es la del campo de la cooperación, como se señala en el artículo 7, inciso f.

Igualmente se señalan funciones muy generales y difusas para el Consejo y la Dirección Ejecutiva de la AEC, cuando estas deben establecer claramente la función político - estratégica del primero respecto a las gestiones administrativas del segundo. Por lo cual es conveniente, establecer claramente las competencias atribuidas, tanto a la Agencia, como al Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN -DM-OF-1158- 2020

Pág. 6

11.- Otro punto a considerar es que algunas las atribuciones dadas al Consejo Directivo (artículo 7) son repetitivas o similares, tal y como se puede observar en las atribuciones a), b), d), e), g), o), p) y r), estas se refieren a la definición y aprobación de las políticas y planes (estratégico y operativo), uso de recursos y definición de prioridades de la Agencia, las atribuciones c) y t) referidas a organización y funcionamiento de la Agencia y las atribuciones j), k), l) y m) referidas al nombramiento de la persona que desempeñe el cargo de la Dirección Ejecutiva, la evaluación de su desempeño y del desempeño institucional.

Lo antes indicado, también se refleja en el caso de la Dirección Ejecutiva (artículo 10), en donde se observa similitud y repetición de algunas atribuciones, tal es el caso de las atribuciones b), f) y g), así como las atribuciones c) y d). Así, es necesario hacer una mejor precisión de estos aspectos, a efecto de plantear atribuciones más generales y estratégicas para estos órganos, dejando lo propiamente específico para ser regulado en los respectivos manuales de organización o de puestos.

12.- El proyecto de ley, además de la Agencia Espacial Costarricense crea otras instancias como la Dirección Ejecutiva y el Centro Espacial de Guanacaste, como dependencias de la AEC, no logrando dilucidarse la diferencia de funciones entre estas instancias. Tampoco se logra vislumbrar la necesidad de crear -vía ley- el Centro Espacial de Guanacaste; dado que lo correcto, a la hora de crear estructura interna para una determinada entidad pública, es que sea la propia Agencia la que determine la necesidad y las posibilidades financieras, humanas y de infraestructura para la creación de este Centro, sea como una sede regional o como una extensión de esta, solo que en un lugar geográficamente estratégico para su operación. En este punto es necesario puntualizar que la Asamblea Legislativa debe ser muy cuidadosa a la hora de crear estructuras administrativas por ley, dado que esta le imprime a dichas estructuras, un efecto de rigidez muy acentuado que atenta contra su adaptabilidad orgánica y funcional, haciendo que estructuras que en determinado momento sean obsoletas o inoperantes, no puedan suprimirse o modificarse, sino mediante otra ley.

En todo caso, la creación del Centro Espacial de Guanacaste, confirma expresamente lo señalado en la justificación del proyecto que atribuía a la provincia de Guanacaste, características geográficas oportunas para el Centro Espacial. No obstante, el artículo 3 señala que la Agencia Espacial Costarricense (AEC) estará domiciliada en San José. Si bien hay suficientes formas de comunicarse y coordinar sin estar en el mismo lugar físico, se están creando dos extremos en cuanto a la toma de decisiones, y la ejecución técnica del trabajo, lo que podría generar un desfase en la propuesta de una nueva institución pública que necesariamente ya tendría dos espacios de trabajo. Esto sin considerar que la propia empresa privada que ha trabajado en esta materia se ha situado en dicha Provincia para su desarrollo.

13.- El artículo 13 establece, como principal fuente de financiamiento de la AEC, un aporte del Sector Público No Financiero, exceptuando según el transitorio VI al Gobierno Central





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN -DM-OF-1158- 2020
Pág. 7

(Ministerios y Órganos Desconcentrados), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE); obviándose, para el efecto, el acuciante y complicado escenario fiscal que padece el país, incluso previo a la pandemia que se vive y que se ha agravado producto de esta. Por lo cual se considera poco pertinente solicitar aportes financieros a las entidades estatales ante la realidad que impera en el país, la cual es previsible que empeorará a futuro. Aunado a ello, dada la naturaleza jurídica planteada, es de esperarse que su financiamiento sea por ingresos propios, o por venta de servicios, donaciones u otros; dado que se trata de un ente que no pertenece al Estado y como tal no debe ser sostenido financieramente por este.

A este propósito, debe considerarse además, el proyecto de ley 21794 que se encuentra en corriente legislativa denominado “*Reforma a la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos (Ley N°9371 del 28 de junio de 2016), para frenar el crecimiento de la deuda estatal*”; mediante el cual se plantea tomar el superávit libre de las instituciones del Sector No Financiero; para lo cual lo planteado en el transitorio mencionado sería contraproducente.

Asimismo, en este artículo se consigna que los recursos obtenidos por la AEC no ingresarán a la caja única del Estado, a pesar de que gran parte de los aportes de la Agencia provendrían del sector público, lo cual no es una sana práctica en razón de la transparencia y rendición de cuentas que debe privar en cuanto a la sana administración del erario público, sin embargo, guarda coherencia en alguna medida con la naturaleza jurídica que se le pretende dar, ya que al no pertenecer al Estado, sus ingresos no deberían ingresar a este. Aunado a esto, a la AEC también se le desliga en el artículo 15 de varias disposiciones legales en cuanto al manejo de recursos humanos, contratación administrativa, control y fiscalización de los fondos públicos, con lo que se estaría justificando el desatino de fundar a la Agencia, como un ente público no estatal, pero con funciones netamente estatales; lo cual es impropio jurídica y administrativamente.

En determinado caso, este artículo no es claro en cuanto a los recursos de la Agencia, ya que el monto inicial que brindaría el CeNAT dependerá de lo determine su Consejo Científico y se desprende que se asocia al préstamo de instalaciones y materiales de oficinas, equipos, entre otros, siendo que siguen siendo recursos del CeNAT y no de la Agencia ya que es una colaboración (préstamo), además de que determina un aporte de las instituciones del Sector Público No Financiero, que tal y como se indicó anteriormente, el Transitorio VI determina que será obligatorio, y que corresponderá a un 0,4% del superávit libre por un período de 5 años, siendo que posteriormente este monto dependerá de las condiciones financieras de cada institución, pero esta situación podría llegar a afectar la operatividad de la Agencia, ya que si esta al cabo de 5 años no es autosuficiente y las instituciones no le pueden realizar aportes, prácticamente la Agencia podría ser declarada en quiebra o tener que recurrir a créditos que la normativa no determina quien respaldará.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN -DM-OF-1158- 2020

Pág. 8

14.- Cuando el proyecto hace referencia a Instituciones del Sector Público No Financiero, se refiere a las instituciones clasificadas según el Clasificador del Ministerio de Hacienda, el cual justamente está normado por el Decreto Ejecutivo 38.544-H, y utiliza tres criterios (económico, político-administrativo, y de competencia en la administración de los recursos públicos) para clasificar las instituciones. Esta aclaración es importante, ya que MIDEPLAN también tiene un listado de instituciones del sector público, que se basa en el criterio de naturaleza jurídica según legislación vigente o jurisprudencia relacionada. Siendo así, las clasificaciones de Hacienda y MIDEPLAN no coincidirían por usar variables distintas. Aclarada esta primera situación, es importante mencionar cuáles instituciones son las que conforman la clasificación del Sector Público No Financiero según el Ministerio de Hacienda. El transitorio VI de este proyecto de ley excluye tácitamente al Gobierno Central, los Gobierno Locales, la Caja Costarricense de Seguros Social y al Instituto Costarricense de Electricidad como posibles fuentes de financiamiento de la Agencia. En el entendido que la exclusión de “*Gobierno Central*” incluye también a los órganos desconcentrados (si bien los órganos desconcentrados son parte del Gobierno Central, al usarse la clasificación de Hacienda, por un asunto analítico Hacienda divide Gobierno Central y Órganos Desconcentrados, por lo que debería de clarificarse este asunto y no quedar a la interpretación), se estaría refiriendo específicamente a “*empresas públicas no financieras*”, y a “*instituciones descentralizadas no empresariales*”. Dichas instituciones corresponden al menos a 70 instituciones del sector público, eso sin contar a todos los colegios profesionales (que estarían incluidos en la propuesta), e inclusive a todas las juntas de educación y juntas administrativas de las escuelas y colegios del país. Así, entre las instituciones públicas llamadas a ser fuentes de financiamiento de la Agencia, están instituciones autónomas como el INDER, ICT, IFAM, IMAS, INA, INAMU, PANI, INEC, Academia Nacional de Ciencias, CONICIT, ARESEP, Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, Colegio Universitario de Cartago (CUC) y el de Limón (CUNLIMON), CONAI, CONACOOOP, INCOP, INCOPESEA; y también entes públicos no estatales como CONARROZ, ICAFE y la Corporación Hortícola Nacional entre otros.

Es decir, se citan como fuente de financiamiento instituciones que no es clara la relación que tendrían directamente con la Agencia, más allá del dinero que eventualmente estarían trasladando estas instituciones. Además de no observarse una relación entre varias de las instituciones que tendrían a cargo parte del financiamiento de la Agencia, también es poco claro el sostenimiento económico de la institución según señala el transitorio del proyecto de ley.

15.- El Transitorio VI señala que las instituciones del Sector Público No Financiero (con las exclusiones respectivas) “*durante los primeros 5 años, estas instituciones deberán transferir un cero punto cuatro por ciento (0.4%) del superávit libre liquidado al final del periodo económico anterior. Al final de dicho periodo, esta obligación se extinguirá, quedando facultadas todas las instituciones del sector público No Financiero, a realizar aportes a la Agencia Espacial Costarricense, de conformidad con sus finanzas y por convenio interinstitucional*”. Es decir, el financiamiento que se asegura está ligado específicamente





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN -DM-OF-1158- 2020
Pág. 9

al superávit libre por los primeros 5 años, siendo que no hay forma de calcular o tener proyecciones de cuánto dinero refiere este transitorio, previendo que en cinco años los aportes básicamente se convertirían en opcionales. Si bien este inciso solo refiere a una parte de los aportes, con los que contaría la Agencia, es necesario señalar que no existe en la justificación del proyecto algún cálculo que determine cuántos recursos se necesitarían para iniciar con el trabajo, ni tampoco es claro si es sostenible en el tiempo dicha iniciativa, más allá de los 5 años de financiamiento previstos. El proyecto carece de datos que sugieran que es sostenible económicamente la Agencia, siendo que aunque pueda vender servicios, recibir donaciones o contar con un aporte del CENAT, no hay información proporcionada que permita afirmar que hay capital para sostenerse, ni siquiera en los 5 años en que el transitorio obliga a dar parte de los superávits a la Agencia.

Asimismo, debe tomarse en consideración lo establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635 de 3 de diciembre de 2018, en lo que respecta a las disposiciones atinentes a la Regla Fiscal, según las cuales, si la deuda del Gobierno central supera el cincuenta por ciento (50%) del PIB nominal, el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias (ver artículo 15) y en caso de que las entidades públicas que tengan pasivos generen un superávit libre al final del ejercicio presupuestario, **este se destinará a amortizar su propia deuda**. Tratándose del superávit libre generado por entidades que reciben transferencias del presupuesto nacional como consecuencia de la aplicación de la regla fiscal, tal superávit deberá reintegrarse al presupuesto nacional en el año siguiente a aquel en que se generó dicho superávit, para ser utilizado en la amortización de deuda o en inversión pública (ver artículo 17).

16.- El artículo 15 que señala el marco jurídico aplicable, tiene que ver directamente con el tipo de naturaleza jurídica que se le propuso a la Agencia en el artículo 3 del proyecto. Al respecto, es importante tomar en consideración si un ente público no estatal, es la estructura institucional adecuada para emprender esfuerzos de desarrollo en el tema aeroespacial. Asimismo, es importante considerarlo con base en las características que revisten al derecho público y privado, que podría generar roces con este artículo 15 así como está propuesto.

Como se ha indicado anteriormente, el proyecto de ley, es escaso en justificar claramente la necesidad de crear un nuevo organismo para el desarrollo de las funciones indicadas, y no explora suficientemente la posibilidad, más sencilla, de establecer, mediante la institucionalidad ya existente, convenios de cooperación en investigación, capacitación y formación académica con organismos afines de otras naciones, a efecto de que el país pueda contar con personal experto suficiente, que permita tener un punto de partida sólido, para pensar luego en la constitución de una entidad como la AEC .





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN -DM-OF-1158- 2020

Pág. 10

Al respecto, es necesario hacerse estas preguntas en relación a la creación o existencia de cualquier institución pública:

- ¿Cuál es la necesidad técnica que exige la atención del tema?
- ¿Existe forma de atender dicha problemática por medio de estrategias que no impliquen la creación de una institución u órgano público?
- ¿Se han investigado otras opciones o alternativas desde el sector público para atender la situación?
- ¿Se puede realizar una intervención institucional para el abordaje de una determinada situación por medio de una o varias instituciones, órganos o dependencias ya existentes?
- ¿Cuál es la utilidad de cara a la generación de valor público de atender dicha situación con la creación de una nueva institución, órgano o dependencia?
- ¿Existe ya alguna institución, órgano o dependencia pública que pueda asumir las funciones propuestas en el proyecto de ley?
- ¿Se identifican duplicidades en el proyecto de ley respecto de otras instituciones, órganos o dependencias ya creadas?

De manera que, estas interrogantes no son respondidas en el proyecto de ley, ni siquiera en su exposición de motivos.

17.- Finalmente, se sugiere valorar la adición del Artículo 3, segundo párrafo, de la siguiente manera: No obstante, la AEC estará sometida a las directrices que dicte el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones como ente rector y a respetar los espacios de planificación multinivel que se coordinen desde el Ministerio.

Asimismo, se sugiera ajustar el Artículo 4 inciso b) de la siguiente manera: Definir y promover programas, proyectos y acciones para fortalecer conocimiento y el desarrollo de la investigación espacial, su influencia en la vida cotidiana y sus potencialidades como factor de desarrollo económico. Que deberán ser presentados y articulados en los espacios de coordinación existentes para tal fin.

II.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

1.- Considerar que Costa Rica no ha firmado el “*Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*”, que entró en vigor el 10 de octubre de 1967 y que representa el marco jurídico básico del derecho internacional del espacio.

2.- Los antecedentes del texto propuesto señalan que con la AEC se “*pretende crear ese ente catalizador y promotor de desarrollo científico*”, características que ya son propias del





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN -DM-OF-1158- 2020

Pág. 11

MICITT y CONICIT, como se indica en las observaciones técnicas incluidas en el presente texto.

3.- El proyecto de ley propone la creación de un ente público no estatal denominado Agencia Espacial Costarricense (AEC), el cual plantea una organización y financiamiento que no es acorde con dicha naturaleza jurídica; cuestionándose incluso, la posibilidad de que las funciones propuestas podrían ser asumidas por el MICITT o por el CONICIT instituciones ya existentes, sin incurrir en la duplicidad de funciones y un aumento del gasto público que entrañaría la creación de una nueva institución pública.

4.- El proyecto de ley propone la creación de un Consejo Directivo (artículo 5), propuesta que técnicamente no corresponde con las características propias de un ente público no estatal, dado que en estos, usualmente, dicha figura jurídica como parte de su estructura organizativa, se establece como el órgano directivo de la asamblea de miembros del entes corporativos, que en el caso de la Agencia no existe.

5.- El proyecto de ley, además de la Agencia Espacial Costarricense crea otras instancias como la Dirección Ejecutiva y el Centro Espacial de Guanacaste, como dependencias de la AEC, no logrando dilucidarse la diferencia de funciones entre estas instancias. Tampoco se logra vislumbrar la necesidad de crear -vía ley- el Centro Espacial de Guanacaste.

6.- El proyecto de ley precluye que la forma en que se puede impulsar el desarrollo científico, específicamente en el área espacial es por medio de la creación de una institución pública y no valiéndose de la capacidad instalada de instituciones ya existentes, o bien mediante la creación de dependencias más simples dentro de estas.

7.- Un tema de esta naturaleza necesita de la alianza estratégica del Estado, de la empresa privada y de la academia. En ese sentido, es de reconocer que iniciativas desde el área de la ciencia, tecnología e investigación dependen de una adecuada responsabilidad de los tres actores para tener un desarrollo adecuado. De ahí que la idea de involucrar al Estado es acertado, no obstante el proyecto plantea un tipo de relación, con características que no necesariamente permiten un desarrollo estable, direccionado y proclive a la precisión funcional que plantea el proyecto. Quizás la distorsión fundamental, estructural del proyecto, es que se pretende involucrar al Estado creando una Agencia Espacial sin que se observe su financiamiento estable, y sin contar con la coordinación asertiva con los otros actores académicos y empresariales del país. Además, si bien no existe una norma o patrón que se pueda establecer para la transición o evolución de las estructuras públicas, parece mucho más prudente que el impulso estatal se propulse desde un ente ya consolidado que pueda fortalecer en su propia estructura el área de investigación espacial.

8.- El proyecto de ley plantea varias instancias entre las cuales no se logra dilucidar la diferenciación de funciones planteadas. Por lo que al definir la naturaleza jurídica de dicho ente, también es conveniente razonar las competencias que se le están atribuyendo a la





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN -DM-OF-1158- 2020

Pág. 12

AEC, al Consejo Directivo y a la Dirección Ejecutiva.

9.- Dado el alcance y funciones que se le están otorgando a la Agencia, la propuesta de crearla como un ente público no estatal, desnaturaliza totalmente esta figura jurídica, que es propia de entidades primordialmente corporativas, colegiadas y agremiadas, en las que el Estado no tiene participación, ni concurre a su financiamiento directo, sino que solo manifiesta específico interés en su desempeño, por lo que crear a la AEC bajo el amparo de esta naturaleza, solo sirve para liberarla de la aplicación de una serie de normas jurídicas, que sí le son atinentes a la mayoría de instituciones públicas.

10.- El Estado costarricense debe priorizar o racionalizar adecuadamente la inversión de los limitados recursos financieros con que cuenta el país, lo cual en esta época de crisis, exacerbada al máximo por el advenimiento del Sars-Cov 2, hace inviable un proyecto como el presente, que pretende crear más institucionalidad pública, con el consiguiente aumento del gasto público.

Sírvanse tener en cuenta todas las consideraciones técnicas y jurídicas presentadas por MIDEPLAN.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C: Carlos Molina Rodríguez, Viceministro, MIDEPLAN
María del Milagro Muñoz Bonilla, Gerente de Área Regional, MIDEPLAN
Luis Antonio Román Hernández, Gerente de Área de Modernización del Estado, MIDEPLAN
María José Zamora Ramírez, Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica MIDEPLAN
archivo

