



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

San José, 31 de agosto de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020

Sra. Cintya Días Briceño
Jefe de Área
Comisión Legislativa IV
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Dentro del plazo conferido mediante oficio **AL-DCLEAMB-37-2020** de 18 de agosto 2020, que ingresó en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que se solicita criterio al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en relación con el Expediente Legislativo 21.960, “*Ley de Soberanía Alimentaria*”, en ocasión de la oportunidad brindada, respetuosamente hago de su conocimiento que aunque no se 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, ni se estaría creando directamente nueva institucionalidad pública, si se plantean ajustes a instituciones públicas que podrían ameritar cambios en la propia institucionalidad, al pretender transformarlas, aunque con la carencia jurídica que permita tal concreción.

El texto sometido a consulta tiene como objetivo general crear los mecanismos necesarios que garanticen la autosuficiencia y soberanía alimentaria de la población costarricense mediante la concreción de objetivos específicos tales como promover la producción agropecuaria y mejorar las condiciones de la vida de los habitantes rurales del país, por lo que se proponen disposiciones para la elaboración del Plan Nacional de Soberanía Alimentaria, en el marco de la sostenibilidad (artículos 1 y 2) que estará integrado por: el Plan de Desarrollo Agropecuario y Plan Nacional de Pesca, Acuicultura, Agroindustria e Inocuidad Alimentaria (artículos del 7 al 11), así como disposiciones con respecto a estrategias para fortalecer la producción, incluyendo la creación de una Reserva Nacional de Tierras Agrícolas (artículos del 12 al 24) y para la asignación de nuevas funciones al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y modificaciones a otras instituciones públicas (CNP, INCOPESCA, SENARA) (artículos del 25 al 33).

En virtud de lo anterior, se estima necesario señalar lo siguiente:

I.- OBSERVACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 2

1.- MIDEPLAN según la Ley de Planificación Nacional (5525 del 2 de mayo de 1974, artículo 4) tiene la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con apoyo de las unidades u oficinas de planificación de los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas, a su vez, el Decreto 32988-H-MP-PLAN (del 18 de abril de 2006) de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (8131, del 16 de octubre de 2001), en su artículo 2 indica: “(...)el Plan Nacional de Desarrollo es el marco orientador del gobierno de la República que define las políticas que normarán la acción del gobierno para promover el desarrollo del país, el aumento de la producción y la productividad, la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población. Establece en forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos y estrategias derivadas de esas políticas, que han sido fijadas por el Gobierno de la República a nivel nacional, regional y sectorial”.

Por lo anterior, mediante decretos de ley se definen Áreas estratégicas y sectores para una mejor coordinación; en lo correspondiente al Sector de Desarrollo agropecuario, pesquero y rural (SDAPR), pertenece al Área Estratégica de Articulación Presidencial de Innovación, Competitividad y Productividad, cuyo objetivo es proponer y coordinar políticas para el fomento de la innovación como medio para revitalizar la productividad nacional, la generación del empleo de calidad, se han establecido Intervenciones estratégicas (programas o proyectos) mediante las cuales se contribuye al logro de sus objetivos y metas.

En este caso particular, plantea las siguientes intervenciones definidas en el PNDIP 2019-2022:

- Programa Nacional de Control Oficial de Calidad de Semillas, cuyo propósito es el cumplimiento de normas oficiales de calidad de semilla demandada en el mercado para una mayor competitividad del Sector Agropecuario.
- Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), cuyo objetivo es que las micro, pequeños y medianas agroempresas y organizaciones de la economía social, consoliden su mayor participación mercado Institucional a través del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI).
- Programa Nacional de Pesquerías sustentables de atún y grandes pelágicos, cuyo objetivo es el fomentar las pesquerías sustentables de atún y grandes pelágicos con el fin de mejorar el aprovechamiento y garantizar su sostenibilidad.
- Programa de fortalecimiento de las economías territoriales con énfasis en el valor agregado de la producción cuyo objetivo es mejorar es la generación de proyectos en encadenamientos productivos con valor agregado.
- Programa Nacional de mercados regionales, que pretende fortalecer el sistema de comercialización de productos hortofrutícolas, pesqueros, acuícolas y otros alimentarios en las regiones Chorotega, Brunca, Huetar Caribe y Pacífico Central.

2.- La rectoría en materia de seguridad alimentaria, actualmente es compartida entre los Ministros de Agricultura y Ganadería Salud y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Por competencias se tiene:





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 3

- El Ministro de Agricultura y Ganadería, es el rector del Sector Agropecuario.
- El Ministro de Salud, cuenta con la rectoría en materia de alimentación y nutrición,
- La Ministra de Economía, Industria y Comercio, dispone de una rectoría vinculada al tema agroalimentario en razón de la aplicación del Codex Alimentarius.

Por su parte el sector agropecuario dispone de una serie de instrumentos orientados a la seguridad alimentaria como:

- Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre, 2025.
- Plan Estratégico para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre, 2025.

Políticas:

- Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030.
- Política Nacional de Semillas 2017-2030.
- Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015 -2030.
- Políticas por Cadena Productiva (políticas y acciones) 2010: Arroz, Cacao, Cebolla, Frijol, Ganadería Bovina de Carne, Leche, Palmito, Piña, Plátano y Tomate.

Asimismo, es necesario acotar que el sector agropecuario tiene una sólida estructura administrativa y de gestión institucional como la que se indica a continuación:

- Esta bajo la Rectoría del Ministro de Agricultura y Ganadería, el cual cuenta con un órgano de asesoría y consulta llamado Consejo Nacional Sectorial Agropecuario (CAN), este su vez cuenta con una Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa), que funge como secretaria del CAN y asesora al ministro en su rol de Rector del Sector.
- Sepsa cuenta con un órgano técnico de asesoría y consulta llamado Comité Técnico Sectorial Agropecuario (Cotecsa), integrado por las unidades de planificación de las once instituciones del Sector.
- En el ámbito regional, se han establecido ocho comités sectoriales regionales agropecuarios (CSRA), dirigidos por un coordinador sectorial que representa a la Rectoría en las regiones.
- A nivel local están los comités sectoriales locales (Coseles).
- Foro Nacional Mixto y los Foros Regionales Mixtos, conformados por representantes de organizaciones de pequeños y medianos productores.

Esto le permite una coordinación en todos los niveles, factor esencial para la aplicación de las diversas políticas y acciones orientadas a fortalecer la organización y producción sectorial. De ahí que en el marco de proyecto en referencia es esencial considerar la estructura actual para ajustar la propuesta con el objetivo de no generar distorsiones en la gestión sectorial e institucional actual.

3.- El proyecto de ley plantea que el Plan Nacional de Soberanía Alimentaria deberá fijar metas de desarrollo humano sostenible, para la población costarricense y particularmente, determinará estrategias para incentivar el desarrollo humano sostenible de la población rural y de los litorales, no obstante, los planes se conciben como intenciones o proyectos, que en el caso de planes país,





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 4

deben obedecer a acciones articuladas y encadenadas interinstitucionalmente; según los planteamientos estratégicos trazados y como tales, deben tener un término establecido al haber alcanzado los objetivos, de allí que concebir un plan como el planteado a partir de una ley se considera técnicamente improcedente, dada la naturaleza cambiante y adaptable que los planes deben tener. De ahí que no es recomendable implantar con legislación la planificación del desarrollo de un sector en específico, justamente porque en los planes intervienen distintos elementos que pueden cambiar según las necesidades y condiciones del sector, y al quedar en ley es rígido el proceder para introducirles cambios. Aunado a lo anterior, debe considerarse que el Plan Nacional de Desarrollo (PND), conforme a lo establecido en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley 8131 es como el marco orientador de los planes operativos institucionales; del cual deben desprenderse todos los demás planes. Por tanto, correspondería que a partir del PND y las líneas que de él se desprende, se propongan todos los demás planes, acciones e indicadores que se pretendan alcanzar. Asimismo, el texto no aclara de quién es la competencia de coordinar la elaboración del Plan Nacional de Soberanía Alimentaria ni cuál sería su relación con respecto al Plan sectorial del Sector agropecuario, pesquero y rural.

El desconocimiento en el tema de planificación se denota inclusive al punto que el Plan de Soberanía Alimentaria lo constituyen otros dos planes: el Plan de Desarrollo Agropecuario y Plan Nacional de Pesca, Acuicultura, Agroindustria e Inocuidad Alimentaria. En ese sentido, aunque parece que existe una dirección sobre lo pretendido temáticamente, la expresión por medio de instrumentos de planificación lo hace confuso y abstracto para su aplicación. Respecto a los planes, en el artículo 11, se señala que el Plan Nacional de Pesca, Acuicultura, Agroindustrial e Inocuidad Alimentaria debe estar adscrito al Plan Nacional de Soberanía Alimentaria, lo cual es innecesario, ya que en el artículo 9, se menciona que el Plan se forma en base a dos planes de desarrollo específicos, a saber: Plan de Desarrollo Agropecuario y el Plan Nacional de Pesca, Acuicultura, Agroindustria e Inocuidad Alimentaria

4.- El proyecto en general procura el alineamiento a una política de soberanía alimentaria que traería consigo tanto la dirección para el desarrollo del sector, sumado al desarrollo tecnológico para tener mejores rendimientos, así como a la protección de las necesidades del sector, específicamente los campesinos agricultores y pescadores que directamente intervienen en el proceso más elemental de la agricultura y pesca. No obstante en ese proceso de búsqueda de mejores condiciones para el sector en general, parece que se omite legislación muy básica que ha regido al sector hasta el momento; específicamente la ley 7064 “Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG”, o bien la 9036 “Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural”. Esto porque parecen existir duplicidades en propuestas tales como la creación de fondos, propuesta de consejos de desarrollo territorial, nuevos esquemas en instituciones sin que exista justificación técnica para el cambio, o bien temas sobre vivienda popular, pensiones y seguros que ya la legislación actual reconoce y ha predispuesto una organización jurídica e institucional para su atención.





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 5

5.- El proyecto de ley no clarifica qué institución asumiría la coordinación y seguimiento de los planes propuestos, indicando que le correspondería al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y al Instituto de Desarrollo Agrario (INDER) con el apoyo de la institucionalidad del sector agropecuario darle seguimiento a la ejecución, verificar y monitorear sus resultados; no obstante, debe establecerse, en concreto, una institución responsable del proceso, ya que de lo contrario la responsabilidad queda diluida.

Simultáneamente, se le está otorgando al INDER, una coordinación del sector: *“Quedarán supeditadas al INDER las acciones estatales destinadas estrictamente al sector rural”*, cuando dicha función es exclusiva del rector del sector, como lo es el Ministerio de Agricultura y Ganadería, no siendo conveniente señalar a aquella institución del sector con tal función,

Al respecto, el Sector Agropecuario Costarricense, fue creado mediante el Título II de la ley N°7064, *“Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria y Orgánica del MAG”*, dicha ley a su vez establece los mecanismos e instancias de coordinación para la búsqueda de soluciones y acciones conjuntas. Señalando la mencionada norma, al MAG como ente rector del sector agropecuario, correspondiéndole por tanto, el liderazgo de todos los planes referidos al sector. Y existe en la actualidad, incluso, toda una estructura de planificación y coordinación interinstitucional, mediante la cual se estructura un presupuesto sectorial y sesionan diferentes comités con representaciones de todas las instituciones integrantes del sector agropecuario, con el propósito de alcanzar los objetivos de forma conjunta e integrada.

6.- La Ley 7064 establece la rectoría del MAG para el sector agropecuario, estableciendo sus mecanismos de coordinación y definiendo las instituciones que deben ser dirigidas en materia política agropecuaria (Consejo Nacional de Producción -CNP-, Instituto de Desarrollo Rural – INDER–, Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria –INTA-, Servicio Nacional de Riego y Avenamiento -SENARA-, Servicio Fitosanitario del Estado –SFE-, Servicio de Sanidad y Salud Animal -SENASA-, Oficina Nacional de Semillas –ONS-, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura -INCOPECA-, y Programa Integral de Mercadeo Agropecuario –PIMA-).

7.- Ya existen, por normativa, mecanismos de coordinación del Sector Agropecuario y Rural, que le compete al MAG, según los cuales se han trazado planes de acción elaborados para los años futuros, fundamentados bajo la rectoría política y técnica que compete en esta materia, y bien lo señala la mencionada ley como una de las funciones del MAG, en el artículo 48, inciso d) *“Promover y ejecutar, conjuntamente con otros entes del Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, acciones tendientes a lograr una adecuada disponibilidad de alimentos para la población”*.

8.- En el artículo 5 se menciona los criterios de aplicación de dicha ley bajo principios de la soberanía alimentaria, establecidos por la FAO. Sin embargo en la exposición de motivos del proyecto bajo examen, no se describe en qué consisten estos principios y porque los mismos





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 6

deben adoptarse en dicha iniciativa. Igualmente en el anexo se describen algunos conceptos en relación al tema, que sería conveniente que estén incluidos como definiciones o conceptos y que sean tomados en cuenta en el cuerpo del proyecto, o ser parte de la exposición de motivos por la importancia que tiene para el proyecto.

9.- En el artículo 8, sobre la implementación del Plan, la cual le corresponde al MAG y al INDER con el apoyo del resto del sector agropecuario y otras instituciones del sector público y privado, dado que su magnitud podría ser inmanejable, sería recomendable mencionar cuáles serían las instituciones intervinientes con el fin de sentar responsabilidades en los diferentes aspectos.

Asimismo, la propuesta debería definir bajo qué procedimientos las organizaciones sociales campesinas y sus agremiados podrían llegar a ser posibles candidatos al Plan a implementar.

10.- En el artículo 12 que señala el tema de la transferencia tecnológica, se presenta sucinto el establecimiento de coordinación con otras entidades y centros de investigación universitarios, siendo que solo menciona que se deberá realizar esa “*transferencia tecnológica*” sin precisar cómo podría presentarse tal colaboración.

11.- Se establecen en el artículo 15 “*Mercadeo*” nuevas funciones para el Consejo Nacional de Producción (CNP), como es la “...*comercialización de toda la producción que esté dirigida al autoabastecimiento alimentario nacional, además le corresponderá la búsqueda del mercado internacional para los productores y organizaciones adscritas al Plan Nacional de Soberanía Alimentaria...*”, de forma, que el proyecto le brinda una nueva competencia al CNP como la institución pública encargada de comercializar toda la producción nacional, tanto a nivel local como internacional, siendo que se parte del supuesto que mantiene las atribuciones dadas en su Ley Orgánica –Ley 2035-, ya que no se plantean modificaciones a esta normativa, siendo que aparte de ser un facilitador en la transformación de las actividades productivas del sector agropecuario, en la inserción de estas actividades en el mercado internacional, y ser el garante de la seguridad alimentaria, entre otras, también le corresponderá comercializar la producción. Este cambio podría implicar una transformación en el CNP, pero el proyecto de ley no hace referencia precisa a este tema, simplemente se limita a adicionar las nuevas competencias, sin valorar adecuadamente si cuenta con las capacidades (financieras, de recurso humano, infraestructura, materiales, entre otros) para asumir estas nuevas competencias, más considerando que también se le asigna la competencia de contar con lugares de almacenamiento –a nivel regional- para el producto en cuestión. De igual manera, la búsqueda del mercado internacional para estos productores, ya es una competencia asignada al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), siendo que el rol del CNP en esta labor, debería ser el de facilitar y coordinar con dichas instituciones para evitar la duplicidad de esfuerzos y funciones.

12.- Adicionalmente, se propone la organización regional de centros agroindustriales, tomando en consideración las características de producción de cada región, pero no se establece en la





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 7

justificación cómo podrían financiarse o generarse estos centros. Hay imprecisión sobre qué tipo de instancias serían exactamente y además se vincula directamente a una pretensión en la que el CNP se encargará de abrir mercados internacionales para exportar excedentes de los productores del Plan Nacional de Soberanía Alimentaria. Finalmente solo es posible suponer que estos centros podrían tener excedentes en producción que pasarán necesariamente por estos centros agroindustriales y a una institución como el CNP le tocará la colocación de productos perecederos en el mercado internacional. Más allá de la idea, no parece existir una visión concreta, integral y potencializadora en el proyecto, a sabiendas de la situación financiera actual del CNP –que es crítica-, así como de las atribuciones y competencias que tiene asignadas por ley hoy en día, considerando además que existe actualmente en la corriente legislativa un proyecto de ley que deroga la ley de creación del CNP y su inminente cierre como ente autónomo, cual es el expediente legislativo 21.464: “*Ley que autoriza el Proceso de Liquidación y Cierre del Consejo Nacional de Producción (CNP) y traslado de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL)*”

13.- El artículo 16 establece el control de precios, no obstante, a partir de la promulgación de la Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N° 7472 se le otorga al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) potestades regulatorias de precios, pero únicamente en situaciones de excepción y en forma temporal, por lo cual, este artículo se estaría contraponiendo a una norma preexistente, sin considerar que en la exposición de motivos no se hace referencia a justificaciones que demuestren aplicar alguna excepcionalidad en este caso, más que la protección de la producción nacional, originada de las medidas producto de la pandemia nacional, sin embargo, esta situación y sus efectos son temporales y no permanentes en el tiempo. Asimismo, se recomienda valorar lo expuesto en el artículo de referencia en el marco de los acuerdos internacionales (tratados comerciales), el ingreso del país a la OCDE y la competitividad del propio sector.

14.- El proyecto de ley, en su artículo 17 obliga y plantea al Estado, el renegociar el capítulo agropecuario en los tratados de libre comercio existentes en la actualidad, especialmente en el tratado entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, además de establecer lineamientos para los futuros tratados de libre comercio, sin embargo, esta situación es algo que deberá ser analizado adecuadamente, considerando que en la propia exposición de motivos no se hace referencia a eventuales condiciones desventajosas existentes en la actualidad y que tendrían alguna afectación conforme al propósito del proyecto. De igual forma la propuesta no parece considerar o prever las implicaciones comerciales o políticas por iniciar procesos de negociación unilaterales, por lo que resulta medular considerar el criterio técnico de las instituciones que deben asumir este rol, como es el caso del COMEX, PROCOMER, el MREC o el propio MAG.

15.- De esta forma, en el proyecto se ignora que para renegociar tratados de libre comercio existe un proceso para tales efectos. Al disponer de este por ley, en este artículo, se estaría procurando una decisión en la que intervienen otros agentes para conocer si realmente es lo que se pretende para el sector agropecuario. Asimismo, la especificidad de tratados internacionales no se plasma





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 8

en este proyecto de ley, y finalmente el artículo solo plantea una renegociación, sin que sea claro que es lo que se pretende renegociar y sin considerar los efectos de que tal renegociación al final no se logre. De esta forma, este proyecto estaría propiciando panoramas de incerteza e inseguridad jurídica, que per se, son indeseables en buena técnica legislativa.

16.- El artículo 19 hace referencia a la creación de una Banca para el Desarrollo exclusiva de los sectores adscritos Plan de Soberanía Alimentaria, la cual se financiará con los recursos aportados por las instituciones que conforman el Sistema Bancario Nacional (público y privado), sin embargo, no se plasman en la exposición de motivos, las justificaciones técnicas que demuestren que el Sistema de Banca para el Desarrollo existente actualmente no es funcional o efectivo, ni las justificaciones técnicas de porque se requiere una Banca independiente del resto de sectores productivos del país, generando una distorsión que no se sustenta adecuadamente. Es más, se habla de un aporte de los bancos para sostener esta Banca, pero en ninguna parte del proyecto se hace referencia a cuál será este aporte, ya que es hasta el artículo 24 que se hace referencia a un aporte de los Bancos –estatales y privados-, pero sería para un Fondo Económico Nacional, que no queda claro si se refiere a lo mismo o son temas distintos. Respecto a ambas medidas (Banca y Fondo), el proyecto de ley no presenta información de cuál será el costo o inversión para las entidades que conforman el Sistema de Bancario Nacional, o si se este aporte tendrá alguna afectación en las personas que invierten en estos instrumentos financieros, sin efectuar mayores consideraciones con respecto a la situación económica actual y los constantes ajustes que se han tenido que implementar desde el Sistema Bancario Nacional.

17.- Así, tanto los artículos 18 y 19, pese a mencionar al Sistema de Banca para el Desarrollo, omiten que actualmente ya existen créditos para la producción por lo que se incurre en una duplicidad que no tiene fundamento.

18.- El artículo 20 señala la necesidad de fijar pautas, responsabilidades y plazos para la planificación y zonificación del uso del suelo, sin embargo la Ley N° 7779 “Uso, Manejo y Conservación de Suelos”; ya regula lo respectivo, por lo cual debe procurarse la concordancia de las normas a efectos de no incentivar eventuales contradicciones.

19.- El artículo 21 ya fue subsanado por la Ley N°9849 “Reconocer y garantizar el derecho humano de acceso al agua”, que reforma el artículo 50 de la Constitución Política y declara el acceso al agua como un derecho humano.

20.- El artículo 22 hace referencia a la constitución de una Reserva Nacional de Tierras Agrícolas, la cual será creada y administrada por el INDER, con el fin de que sean destinadas exclusivamente a los agricultores y pescadores adscritos al Plan, sin embargo, determina que esta Reserva será financiada con aportes del presupuesto nacional de la República de al menos los siguientes tres años, una vez aprobada la Ley, siendo que considerando que las finanzas públicas, al igual que el sector agropecuario, ha tenido afectaciones por el impacto de la pandemia nacional, la implementación de lo regulado en este artículo puede que no se llegue a efectuar, ya





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 9

que no se indica, ni crea una entrada de ingresos adicional para realizar esta inversión, es más se compromete aún más las finanzas del país con esta medida, obligando al Estado a obtener recursos por medio de créditos, ya que tampoco se determina de cuánto será esta Reserva y su eventual costo. Por otra parte, no se comprende si esta Reserva es similar al Fondo de Tierras que la Ley 9036 determina que el INDER debe conformar o son temas distintos.

Otro punto a considerar es que en el primer párrafo de este artículo se indica que esta Reserva será incorporará al patrimonio nacional, pero en el segundo párrafo se hace referencia a que este patrimonio nacional podrá ser vendido a aquellos productores que demuestren eficiencia y eficacia en la producción agrícola, siendo que eventualmente se estaría vendiendo parte de dicho patrimonio nacional, siendo lo más pertinente modificar la referencia de "*patrimonio nacional*" a una más acorde con los propósitos del proyecto.

También se indica que después de cinco años de producción agrícola eficiente y eficaz demostrada, el núcleo familiar y el productor agropecuario arrendante podrá adquirir la propiedad de la parcela bajo el concepto de patrimonio familiar. No obstante, es importante indicar en este artículo, bajo qué supuestos o condiciones se podría vender esa parcela ya que se podría generar un mercado de tierras sin control a expensas del Estado.

Asimismo, el artículo es omiso en indicar de dónde se obtendrán los recursos para entregar cada parcela con una casa rural o para asegurar la manutención durante un año de cada familia que se incorpore al Plan Nacional de Soberanía Alimentaria.

21.- No quedan claros los fines propuestos en el artículo 23 con respecto a la "Asesoría técnica y Capacitación", donde pareciera se establece una especie de trueque de tierras por asesoría brindada por estudiantes egresados de los colegios técnicos, lo cual les dará el beneficio de obtener una parcela por cada 100 parceleros que asesoren, de ser así, no se indica cómo se determina esa cantidad de estudiantes beneficiados (10) ni los criterios técnicos que se utilizarían para su selección.

22.- El artículo 24 en su párrafo cuarto hace referencia a una especie de Comité que se encargará de administrar el Fondo Económico Nacional, pero al referirse a los representantes de los usuarios no se comprende si serán solamente tres o seis, ya que en la redacción se indica expresamente que serán tres representantes de los usuarios, pero la información que se encuentra entre paréntesis, se refiere a seis representantes: tres del sector agropecuario, uno del sector agroindustrial y dos del sector pesquero.

De esta manera, este artículo es impreciso y parece que incurre en una duplicidad al omitir al Fondo de Crédito para el Desarrollo. El artículo propuesto menciona al Fondo Económico Nacional, pero deja interrogantes sobre la dirección del fideicomiso, que además le da un tipo de integración en la cual se da atribuciones para la autorización para planes de crédito; asimismo señala que "*reforma la ley de la SUGEF*" sin que establezca el número del artículo a reformar.





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 10

Este artículo omite lo delicado del manejo de fondos y además atribuye competencias que no contienen un sustento técnico para el desarrollo del sector, ni para el manejo de finanzas públicas. Pudiendo aprovechar la instancia ya creada e instalada, del ya mencionado Sistema de Banca para el Desarrollo, que se creó como un mecanismo para financiar proyectos productivos, viables y acordes con el modelo de desarrollo del país, en lo referente a la movilidad social de los sujetos beneficiarios.

23.- En el artículo 25 se plantea que bajo la rectoría del MAG, el INDER coordinará todo el sector público agropecuario, rural y pesquero; generándose con ello una contradicción o un contrasentido en lo propuesto, que podría conllevar a duplicidad de funciones e incongruencias, al respecto debe considerarse que la Procuraduría General de la República define la rectoría de un sector como *“la facultad de dirigirlo y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector. Ergo, la potestad de dictar políticas nacionales, a diferencia de los entes menores que dictan políticas institucionales. La función de dirección busca mantener la necesaria unidad del Estado, que por definición tiene una visión más amplia -en razón de la pluralidad de intereses que está llamado a tutelar- que cada uno de los entes descentralizados y ello no puede obtenerse si el Estado no puede lograr que el resto de entes públicos orienten su actividad de conformidad con las políticas estatales.* (Procuraduría General de la República, 30 de marzo de 2006)

Debe indicarse, además, la existencia de dos tipos de rectoría una técnica y la otra política; siendo esta última una función de dirección; debiendo por tanto establecer, entre otras cosas, la formulación de políticas generales que guíen al sector hacia objetivos específicos, conglomerando así, la consecuente responsabilidad de dirección política, coordinación y vigilancia al amparo del necesario principio de unidad de mando del Estado bajo la lógica de integrar todos los esfuerzos institucionales a la conducción de logros comunes y uniformar las políticas que dirigen al Estado. Asumiéndose para el caso que nos ocupa, que la rectoría a la que alude el proyecto de ley refiere a la política, debe contemplarse, que dicha rectoría únicamente puede ser ejercida por un ministro y no puede ser trasladada a otro jerarca.

La rectoría política no ejerce un poder jerárquico sino más bien directivo, en el tanto, persigue guiar a todas las entidades e instituciones al logro de unos objetivos específicos; excluyendo de su accionar potestades de impartir órdenes particulares o dictar circulares sobre el modo en que se debe ejercer la función pública u organizar el servicio que se brinda; así establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley General de la Administración Pública.

Por tanto, resulta improcedente señalar que el INDER coordinará todo el sector público agropecuario, rural y pesquero bajo la rectoría del MAG; siendo lo correcto mantener la coordinación requerida en la investidura del Ministro del MAG, quien debe ostentar la rectoría y por ende asumir lo que de ella se desprende como parte de sus responsabilidades y funciones, más considerando que en algunos casos se trata de instituciones con igual rango de institución autónoma, como es el CNP, INCOPECA, SENARA, sin considerar que se plantea que una





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 11

institución autónoma como es el INDER, eventualmente direcciona a los propios órganos desconcentrados y unidades organizacionales del MAG, lo cual sería jurídicamente improcedente.

24.- Lo propuesto en el artículo 26 referente a la administración del INDER, debe clarificarse, dado que no se logra comprender cuál es la estructura organizativa que se propone, cuáles serían sus funciones, competencias ni potestades. No se logra comprender si se pretende transformar la Junta Directiva actual del INDER, o si se pretende la creación de una nueva estructura organizativa para dirigir alguna estructura, que tampoco se logra dilucidar de lo propuesto.

Otro punto a considerar, es que si se trata de un cambio en la conformación de la Junta Directiva actual, el proyecto de ley no presenta justificación alguna que demuestre la necesidad de este cambio, además de que podría llegar a considerarse una modificación tácita de lo dispuesto en la Ley 9036. Otro aspecto que debe ser aclarado es la referencia a que el representante del MAG, será el Presidente Ejecutivo de la institución, ya que normalmente son puestos distintos, además de valorar las directrices de la OCDE en materia de conformación de Órganos Colegiados, en los cuales recomiendan que sean más técnicos y con menor probabilidad de injerencias políticas.

También deberá revisarse la redacción de la representación de los usuarios, ya que se entiende que serán cinco representantes de los beneficiarios, pero esto se indica hasta el puro final, ya que se quiere regular previamente el método de elección de estos. Otro aspecto a considerar, es que se le estaría dando el poder de decisión de la Institución (INDER) propiamente a los beneficiarios, ya que serían mayoría en el Órgano Colegiado, lo cual podría llegar a afectar su funcionamiento, siendo que estos pesos y contrapesos debe ser analizados. Se incurre aquí en una grave confusión del papel que debe desempeñar una institución del Estado, frente a los ciudadanos, corriéndose el riesgo de entregar la administración de una institución estatal a intereses privados, por más loable que esto pueda ser en el papel.

Inclusive esa propuesta carece de respaldo técnico o de una justificación en la exposición de motivos que señale las causas que motivaron los cambios, siendo que incluso las traslada de manera unilateral a los consejos territoriales de desarrollo rural, sin mencionar reformas a la ley 9036, y omitiendo el Decreto Ejecutivo 41086 de abril de 2018.

25.- El artículo 29 propone la transformación de varias instituciones como el CNP, SENARA e INCOPECA, con el fin de que sean “*entes técnico-administrativos sin injerencia política, dirigidos por la Asamblea de agricultores, pescadores y usuarios...*”, no obstante, no modifica las leyes que crean estas instituciones, ni la normativa que las rige, tampoco demuestra o justifica porque debe ser el INDER quien realice esta transformación y no el MAG u otra institución.

En todo caso, para transformar estas instituciones autónomas en entes técnicos sin injerencia política deben realizarse modificaciones en sus leyes orgánicas. Otro aspecto que no se comprende es si la intención es que dejen de ser instituciones autónomas y tengan otra





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 12

naturaleza jurídica como ente público no estatal, ya que plantea que sean dirigidas por la asamblea de agricultores, pescadores y usuarios, siendo que con esta naturaleza jurídica no se deberá destinar recursos públicos para su mantenimiento, ni estarían bajo la esfera del Estado. Por tanto, se recomienda revisar las potestades que se le dan a la Asamblea de agricultores, pescadores y usuarios, sobre las instituciones antes mencionadas. Además, actualmente estas instituciones de naturaleza descentralizada cuentan con una Junta Directiva como máximo jerarca y su ley de creación, siendo que el proyecto parece obviar dicha condición legal, ya que no menciona que sucederá con esa disposición normativa.

De esta forma, lo indicado en este artículo es poco claro y podría generar una incerteza jurídica complicada, sin considerar que esta modificación no tiene su justificación técnica en la exposición de motivos. Considerando que no se clarifica cuál sería la transformación propuesta, ni las implicaciones que esta conllevaría. De igual forma, le encomienda al INDER las gestiones para dicha transformación, para lo cual se considera que el INDER no posee las condiciones técnicas ni jurídicas para lo que se propone; ya que cualquier modificación a estas instituciones requeriría de una reforma de ley. De esta forma, el proyecto de ley yerra, al disponer en su artículo 29, que el INDER deberá gestionar la transformación de estas instituciones, algo que no está a su alcance, por cuanto no tiene poder sobre estas, en respeto a la autonomía administrativa con que están investidas.

Asimismo, se señala el tema de “*injerencia política*”, sin que exista un fundamento para entender exactamente qué se pretende modificar en el ordenamiento actual o dónde existe tal tipo de injerencia.

26.- El proyecto de ley presenta roces de constitucionalidad en su artículo 30, cuando establece condiciones especiales de cotización para obtener pensión, lo cual podría violentar el principio de igualdad contenido en el artículo 33 de la Constitución y así como el artículo 31 al establecer de manera obligatoria para las municipalidades, la creación de oficinas del agricultor, lo cual podría violentar su autonomía administrativa protegida por los artículos 169 y 170 constitucionales. Además dicho beneficio o garantía social de la que se beneficiaría la población campesina y pescadora que se incorporan al Plan Nacional de Soberanía Alimentaria, no se cuantifica en cuanto al costo que implicaría. En este punto, se considera fundamental contar con el criterio técnico de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Respecto a lo propuesto en el artículo 31, debe contemplarse que la Sala Constitucional ha señalado que la descentralización territorial, es decir las municipalidades, poseen una serie de características, tales como: personalidad jurídica, patrimonio propio (autonomía financiera) y atribución de una competencia exclusiva; características que conllevan a dotar al ente de autonomía y sujetarse a la tutela administrativa.

Tal grado de independencia conlleva a que los entes descentralizados asuman sus propias decisiones sin ninguna clase de sometimiento jerárquico por parte del poder central, claro está,





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 13

dichas decisiones deben enmarcarse en las competencias cedidas y en el marco legal que las regula; debiendo contemplar, además, la necesaria coordinación y articulación con las demás entidades en el desarrollo de los servicios que así lo demande, a efectos de lograr la eficiencia y eficacia de los servicios. Por tanto debe valorarse, las funciones competencias y potestades que podrían asumir las oficinas del agricultor en las municipalidades, en el marco de lo propuesto, ya que tampoco se presentan argumentos en la exposición de motivos.

Otro punto a considerar es que el proyecto no considera, ni muestra información respecto al costo – beneficio en el cual podrían incurrir los Gobiernos Locales para la creación de estas oficinas, sin considerar que el INDER cuenta con una plataforma regional que podría coadyuvar en esta labor en coordinación con las Municipalidades, sin necesidad de obligar a estas a crear oficinas específicas, a las cuales adicionalmente tampoco se les dota de recursos para cumplir con este propósito. Adicionalmente, está el Foro Nacional Mixto y los Foros Regionales Mixtos, conformados por representantes de organizaciones de pequeños y medianos productores del Sector, actualmente regulados mediante el Decreto Ejecutivo 39483 de 2 de diciembre de 2015, que son instancias del nivel nacional y regional de trabajo, diálogo y concertación, para la búsqueda de soluciones conjuntas público-privadas, propiciando una mayor participación y representación de las organizaciones de productores; así como las oficinas especializadas de carácter público no estatal.

27.- No se comprende lo determinado en el artículo 32, ya que se le dota de una mayor prioridad a las familias rurales sobre el resto de familias, en cuanto al acceso a vivienda, servicios básicos y asistencia social, que eventualmente podrían tener las mismas necesidades y requerimientos, con la única distinción que podrían no ser familias rurales, siendo esta medida discriminatoria con otras poblaciones, más considerando que el proyecto de ley no brinda justificaciones que ameriten esta medida. Es más, en el párrafo segundo se indica que los núcleos familiares de pescadores y agricultores serán beneficiados de una vivienda digna de interés social sólo por el hecho de ser pescadores y agricultores, lo cual parece ser una medida desmedida, ya que en ningún artículo del proyecto se indica que el Plan Nacional de Soberanía Alimentaria sea exclusivo para poblaciones con algún grado de vulnerabilidad social exclusivamente, sino que conforme a su formulación podría ser un beneficio para cualquier persona que pueda apoyar en garantizar la autosuficiencia y soberanía alimentaria del país, siendo que con esta medida se podrían ver beneficiadas personas o grupos familiares que no requieren esta ayuda y ser excluidas personas que realmente si la necesitan.

Otro aspecto, es que este artículo determina que en los próximos dos años, el BANHVI destinará recursos para la construcción de viviendas en los litorales, lo cual podría verse como una medida adecuada, pero no se justifica porque exclusivamente en estas poblaciones del mismo sector, con necesidades similares, siendo esta una materia de gestión que no debería ser regulada a nivel de ley.





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 14

28.- Lo establecido en el artículo 33, parece ser un tema propio de gestión que no requiere que se regule a nivel de ley, además de que el proyecto no hace referencia a si este aspecto ha sido impulsado o ejecutado por el MAG u otra institución del sector, es más esta acción se puede implementar actualmente sin necesidad de una ley.

De esta forma, este artículo es erróneo, en tanto que utilizar una ley para forzar la emisión de una directriz es totalmente improcedente e inadecuado, desde el punto de vista jurídico, dado que la potestad de emitir directrices, es una competencia libre e irrestricta del Poder Ejecutivo, que no puede ser coartada por ley, sin contrariar otras disposiciones legales como la Ley General de la Administración Pública que es de orden público y especial en normalización técnico - administrativa.

29.- En el artículo 34, la referencia a procedimientos debe estar dirigida a los administrados y no a los “*administradores*”. Igualmente, en el título del Capítulo III de la propuesta de ley se lee la palabra “*estretegicas*”, corregir por *estratégicas*.

30.- Se recomienda revisar lo establecido en el Transitorio II en virtud de que su contenido no regula en forma temporal una determinada situación, con el fin de ajustar o acomodar la normativa nueva o de dar un tratamiento jurídico distinto y temporal, de carácter excepcional, a cierta situación. Sino que refiere a competencias del CNP.

II.- CONCLUSIONES

1.- El proyecto de Ley evidencia desconocimiento con respecto a la estructura administrativa, la gestión y los procesos de coordinación de la institucionalidad en lo que respecta al sector de desarrollo agropecuario, pesquero y rural así como de los instrumentos actuales orientados a la seguridad alimentaria (planes y políticas). De igual forma, se evidencia carencia de fundamento técnico y de contenido económico para justificar y financiar muchas de sus propuestas.

2.- El proyecto de ley plantea ajustes a instituciones públicas que podrían ameritar cambios en la propia institucionalidad, ya que propone la transformación del CNP, SENARA e INCOPECA, pero no se clarifica qué se quiere transformar ni se realizan la reformas expresas a las leyes que amparan la creación de dichas instituciones, encargando además al INDER las gestiones de transformación, pero careciendo éste de las posibilidades jurídicas que le permitan concretar dicho cometido.

3.- Lo planteado en el proyecto de ley, respecto a la generación de unas series de planes, no necesariamente requiere la creación de una normativa específica como la presente, sino más bien de la decisión por parte de las instituciones involucradas para el desarrollo y la disposición de los recursos que permitan su gestación.





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

MIDEPLAN-DM-OF-1170-2020
Pág. 15

4.- La rectoría política solamente puede ser ejercida por un ministro de gobierno y no se puede trasladar a una institución del sector descentralizado; por ende, resulta improcedente que el INDER coordine todo el sector público agropecuario, rural y pesquero, lo cual debe estar bajo la rectoría del MAG.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C: Carlos Molina Rodríguez, Viceministro, MIDEPLAN
María del Milagro Muñoz Bonilla, Gerente de Área Regional, MIDEPLAN
Olegario Sáenz Batalla, Gerente de Área Análisis del Desarrollo, 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

