



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00011-2020**  
29 de junio, 2020

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA  
MEJORA REGULATORIA EN EL INCOPECA Y LA SIMPLIFICACIÓN  
DEL TRÁMITE PARA RENOVAR LICENCIAS DE PESCA COMERCIAL

**2020**

## CONTENIDO

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA .....	5
OBJETIVOS .....	5
ALCANCE .....	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	6
METODOLOGÍA APLICADA .....	6
DEFINICIONES .....	7
GENERALIDADES ACERCA DE LA RENOVACIÓN DE LA LICENCIA DE PESCA COMERCIAL .....	8
MEJORAS IMPLEMENTADAS POR EL INCOPECA DURANTE LA AUDITORÍA .....	10
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	11
SIGLAS .....	11
<b>2. RESULTADOS .....</b>	<b>11</b>
PROCESO DE MEJORA REGULATORIA EN EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE PESCA Y ACUICULTURA .....	11
BAJO NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES PARA LA MEJORA REGULATORIA INSTITUCIONAL .....	11
SIMPLIFICACIÓN DEL TRÁMITE PARA LA RENOVACIÓN DE LICENCIAS DE PESCA COMERCIAL .....	12
BAJA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y DISPOSICIONES PARA LA SIMPLIFICACIÓN DEL TRÁMITE PARA LA RENOVACIÓN DE LICENCIAS DE PESCA COMERCIAL Y EL OTORGAMIENTO DEL CERTIFICADO DE NAVEGABILIDAD .....	12
OMISIÓN DEL ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN DEL COSTO Y TIEMPO DEL TRÁMITE PARA LA RENOVACIÓN DE LICENCIAS DE PESCA COMERCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL USUARIO .....	14
<b>3. CONCLUSIONES .....</b>	<b>15</b>
<b>4. DISPOSICIONES .....</b>	<b>16</b>
AL LICENCIADO DANIEL CARRASCO SÁNCHEZ EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE INCOPECA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	16
AL LICENCIADO DANIEL CARRASCO SÁNCHEZ EN SU CALIDAD DE OFICIAL DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES DEL INCOPECA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	16
A LA LICENCIADA BETTY VALVERDE CORDERO, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA GENERAL ADMINISTRATIVA DEL INCOPECA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	17
AL INGENIERO JORGE HERNÁNDEZ CHAVARRÍA, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA DIVISIÓN MARÍTIMO PORTUARIA DEL MOPT O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	17
 <b>CUADROS</b>	
CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA .....	7
CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS .....	11
 <b>FIGURAS</b>	
FIGURA N° 1 LICENCIAS DE PESCA VIGENTES SEGÚN SUS FINES – 29 DE FEBRERO DE 2020 .....	9
FIGURA N° 2 LICENCIAS DE PESCA COMERCIAL RENOVADAS POR OFICINA ENTRE 2017-2019 .....	10
FIGURA N°3 ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y DISPOSICIONES PARA LA SIMPLIFICACIÓN DEL TRÁMITE DE RENOVACIÓN DE LICENCIA DE PESCA COMERCIAL .....	13
 <b>GRÁFICOS</b>	
GRÁFICO N° 1 LICENCIAS DE PESCA COMERCIAL RENOVADAS DURANTE EL PERIODO 2017 - 2019 .....	9

## Resumen Ejecutivo

### **¿QUÉ EXAMINAMOS?**

*La auditoría tuvo como propósito verificar el cumplimiento de la regulación para el diseño, implementación y seguimiento de la mejora regulatoria en el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, así como para la simplificación del trámite de renovación de licencias de pesca comercial. El periodo evaluado comprendió del 1 de enero de 2017 al 29 de febrero de 2020.*

### **¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?**

*La simplificación de los trámites y la mejora regulatoria de las instituciones públicas tiene como propósito facilitar el acceso a las gestiones que se realizan ante la Administración, así como mejorar la eficacia, la pertinencia y la utilidad de los servicios públicos que se brindan, con el fin de lograr mayor celeridad y funcionalidad, reducir los gastos operativos y mejorar las relaciones con la ciudadanía.*

*Lo anterior se logra con acciones que permitan a esas instituciones cumplir con sus fines de creación, al menor costo tanto para la ciudadanía como para el Gobierno; entre las cuales se encuentran la actualización periódica del Catálogo Nacional de Trámites; la evaluación del costo de la regulación; y, la formulación e implementación de un plan de mejora regulatoria ligado a sus planes operativos y metas presupuestarias.*

*Así las cosas, verificar el cumplimiento de acciones por parte del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura para la elaboración e implementación de la mejora regulatoria, así como para la simplificación del trámite de renovación de licencias de pesca comercial, es relevante, máxime considerando que durante los años 2017 a 2019 se renovaron 1.682 licencias de ese tipo, cuya gestión implica para los pescadores y las pescadoras una serie de requisitos, los cuales al ser analizados permitirán promover la transparencia, eficiencia y eficacia de ese trámite.*

### **¿QUÉ ENCONTRAMOS?**

*A pesar de que el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura cuenta con un oficial de simplificación de trámites, una Comisión de Mejora Regulatoria y se han elaborado planes de mejora regulatoria institucional que incorporan la simplificación de sus trámites, las acciones definidas por ese Instituto presentan bajos niveles de implementación.*

*Sobre el particular, los planes de mejora regulatoria propuestos para los años 2018 y 2019 alcanzaron un 25% y un 22% de cumplimiento, respectivamente. Asimismo, se identificó que dichos planes no se elaboraron con base en la identificación y priorización de los trámites que brinda el Instituto, no fueron publicados en su página web, ni tampoco los respectivos informes de avance, situación que limita la simplificación de trámites y la mejora regulatoria pretendida, así como la transparencia y la rendición de cuentas respecto a ese proceso.*

*En lo relativo al trámite de renovación de licencias de pesca comercial, 7 de 10 de los principios y disposiciones normativas para su simplificación no han sido implementados. En ese sentido, si bien los requisitos del trámite se encuentran oficializados; no se ha realizado una evaluación de su costo desde la perspectiva de los pescadores y las pescadoras, no se dispone de un acceso o medio para que conozcan el estado de su trámite, no se ha definido oficialmente el plazo máximo de resolución, los expedientes de la gestión son físicos lo que impide conocer en tiempo real el estado de la solicitud,*

existen diferencias respecto a los requisitos que se solicitan en las diferentes oficinas regionales; y, no se ha incorporado la información respectiva en el Catálogo Nacional de Trámites.

Asimismo, del análisis de los requisitos y actividades necesarias para renovar una licencia de pesca comercial, se determinó que la mayor cantidad del tiempo que destinan los pescadores y las pescadoras, se genera en razón de que para realizar el trámite es necesario visitar el Instituto en varias ocasiones. Además, dicha renovación requiere la realización de otro trámite, la obtención del certificado de navegabilidad emitido por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para el cual si bien se han definido oficialmente los requisitos; no se ha establecido un plazo máximo de resolución, el usuario desconoce el proceso de inspección que se aplica a sus embarcaciones y el Instituto no tiene acceso a la verificación del cumplimiento de ese certificado, lo que se traduce en costos de traslado al solicitante, ya que debe desplazarse a una Capitanía de Puerto a retirar ese documento y luego llevarlo a las oficinas del Instituto.

Cabe indicar, que desde la perspectiva del usuario, a partir de los resultados de entrevistas realizadas a 42 pescadores y pescadoras que renovaron sus licencias de pesca comercial en el año 2019, se mencionan inconformidades respecto al extravío de documentos relacionados a su gestión y la ausencia de personal autorizado para otorgar las renovaciones en las oficinas regionales al momento de su visita, lo que les obliga a presentarse más de una vez para realizar el trámite, generándoles costos adicionales de traslado y tiempos de espera.

#### **¿QUÉ SIGUE?**

Se dispone al Presidente Ejecutivo y a la Directora General Administrativa del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, definir las acciones necesarias para ajustar e implementar los planes de mejora regulatoria en el Instituto, así como para la simplificación del trámite de renovación de licencias de pesca comercial, entre ellas, la priorización y el análisis de costo desde la perspectiva del usuario, la actualización de la información respectiva en el Catálogo Nacional de Trámites y la coordinación interinstitucional con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Asimismo, al Director de la División Marítimo Portuaria del Ministerio de Obras Públicas y Transportes se dispone realizar las acciones que permitan cumplir los principios y disposiciones establecidas en la legislación para asegurar la simplificación del trámite para obtener el certificado de navegabilidad.

---

## **INFORME N° DFOE-EC-IF-00011-2020**

### **DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS**

#### **INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA MEJORA REGULATORIA EN EL INCOPECA Y LA SIMPLIFICACIÓN DEL TRÁMITE PARA RENOVAR LICENCIAS DE PESCA COMERCIAL**

## **1. Introducción**

---

### **ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.1. La simplificación de los trámites y la mejora regulatoria de las instituciones públicas tiene como propósito facilitar el acceso a las gestiones que se realizan ante la Administración, así como mejorar la eficacia, pertinencia y utilidad de los servicios públicos que se brindan, con el fin de lograr mayor celeridad y funcionalidad, reducir los gastos operativos y mejorar las relaciones con la ciudadanía.
- 1.2. Lo anterior se logra con acciones que permitan a esas instituciones cumplir con sus fines de creación, al menor costo tanto para la ciudadanía como para el Gobierno; entre las cuales se encuentran la actualización periódica del Catálogo Nacional de Trámites; la evaluación del costo de la regulación; y, la formulación e implementación de un plan de mejora regulatoria ligado a sus planes operativos y metas presupuestarias.
- 1.3. Así las cosas, verificar el cumplimiento de acciones por parte del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura para la elaboración e implementación de la mejora regulatoria, así como para la simplificación del trámite de renovación de licencias de pesca comercial, es relevante, máxime considerando que durante los años 2017 a 2019 se renovaron 1.682 licencias de ese tipo, cuya gestión implica para los pescadores y las pescadoras una serie de requisitos, los cuales al ser analizados permitirán promover la transparencia, eficiencia y eficacia de ese trámite.
- 1.4. La auditoría se ejecutó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE con fundamento en las competencias que le son conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; y, 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

### **OBJETIVOS**

---

- 1.5. El propósito de la auditoría fue verificar el cumplimiento de la regulación para el diseño, implementación y seguimiento de la mejora regulatoria en el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, así como para la simplificación del trámite de renovación de licencias de pesca comercial.

### **ALCANCE**

---

- 1.6. La auditoría consideró la verificación del cumplimiento del marco regulatorio aplicable al trámite para la renovación de licencias de pesca comercial, así como del diseño e

implementación del plan de mejora regulatoria del INCOPESCA. El periodo evaluado comprendió del 1 de enero de 2017 al 29 de febrero de 2020.

- 1.7. Asimismo, se verificó el cumplimiento normativo aplicable al trámite para la emisión del certificado de navegabilidad realizado por el MOPT, el cual es uno de los requisitos establecidos por el INCOPESCA para la renovación de licencias de pesca comercial.
- 1.8. Adicionalmente, considerando que el Instituto no ha estimado el costo que representa para los pescadores y las pescadoras realizar el trámite para la renovación de sus licencias de pesca comercial, con el propósito de comprender el impacto de la regulación actual y promover mejoras que permitan a la entidad incrementar la transparencia, eficiencia y eficacia de ese trámite, se realizó el análisis de su regulación, tiempos y costo aproximados, aplicando la metodología de costeo estándar,

### **CRITERIOS DE AUDITORÍA**

---

- 1.9. Los criterios de auditoría fueron comunicados formalmente al Presidente Ejecutivo del INCOPESCA mediante el oficio DFOE-EC-0189 (03115) del 2 de marzo de 2020 y al Ministro del MOPT en el oficio DFOE-EC-0206 (03295) del 5 de marzo de 2020. Dichos criterios se detallan a continuación, así como otros criterios adicionales determinados en la etapa de examen de la auditoría:
  - a) Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, N° 8220, artículos: 2, 4, 5, 6, 8, 11, 12 y 13.
  - b) Ley de Pesca y Acuicultura, N° 8436, artículos 2 y 103.
  - c) Ley Crea Concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal, N° 7337, artículo 2.
  - d) Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas, N° 8000, artículo 31.
  - e) Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Decreto Ejecutivo 37045 MEIC-MP, artículos: 4 al 8, 13 al 15, 19, 22 al 24, 26 al 28 56 y 61.
  - f) Reglamento a la Ley de Pesca y Acuicultura, Decreto 36782-MINAET-MAG-MOPT-TUR-SP-S-MTSS, artículo 117.
  - g) Reglamento de Inspección para Embarcaciones Nacionales, Decreto Ejecutivo N° 19081-MOPT.
  - h) Fijación de salarios mínimos para el sector privado que regirán a partir del 1 de enero de 2019, Decreto N° 41434-MTSS.
  - i) Guía Metodológica "*Planes de Mejora Regulatoria y Cartas de Compromiso de la Ciudadanía*": Puntos III, 1a, 1c, 1d, IV 1a, 1bi, 1bii, 1bc y 1bd.

### **METODOLOGÍA APLICADA**

---

- 1.10. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente establecido por la DFOE.
- 1.11. Para el desarrollo de la auditoría se utilizó la información suministrada por el INCOPESCA sobre la estructura organizativa para atender las obligaciones derivadas de la normativa de mejora regulatoria, el plan de mejora regulatoria y respecto a las licencias de pesca comercial renovadas en los años 2017, 2018 y 2019. Asimismo, se contó con información



suministrada por la Dirección de Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, Industria y Comercio referente al cumplimiento de la normativa aplicable a la simplificación de trámites por parte del INCOPECA, así como por el MOPT referente al trámite para obtener el certificado de navegabilidad.

- 1.12. Se realizaron entrevistas a 42 pescadores y pescadoras cuyas licencias de pesca comercial fueron renovadas en el año 2019, los cuales fueron seleccionados mediante una muestra determinada con un nivel de confianza del 95%, una tasa de error esperado del 1% y una tasa de error tolerable del 10%.
- 1.13. Para el análisis de los costos y tiempos del trámite de renovación de licencias, se utilizó la Metodología de Costeo Estándar, la cual consiste en agrupar los requisitos en actividades estándar, en este caso: identificar y comprender los requisitos, llenar formularios y reportes y traslados a oficinas gubernamentales para cumplir con la regulación. Los requisitos considerados corresponden a los definidos en el Reglamento a la Ley de Pesca y Acuicultura<sup>1</sup>; y se consideró la siguiente información:
  - a) Las tarifas para la renovación de licencias de pesca comercial vigentes, son las aprobadas por la Junta Directiva del INCOPECA en el acuerdo AJDIP/384-2017 del 8 de enero de 2018.
  - b) El pago por el canon a favor del Servicio Nacional de Guardacostas<sup>2</sup> se calcula según la longitud de la embarcación, sobre la base del salario base definido en el artículo 2 de la Ley N° 7337.
  - c) La valoración del tiempo dedicado al trámite se realizó utilizando el promedio de los ingresos mensuales informados en la encuesta aplicada.

## DEFINICIONES

- 1.14. Los principales conceptos utilizados en la auditoría se detallan a continuación:

**CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA**

CONCEPTO	DEFINICIÓN
Carga Administrativa	Valor monetario de los costos derivados del cumplimiento de requisitos del trámite para la recolección de información, llenado de formularios, tiempo de espera en oficinas, reuniones y desplazamiento a instancias públicas y privadas; y, los costos financieros directos tales como solicitud de certificaciones, pago de cánones y costo de transporte.
Costo de oportunidad	Valor monetario de la sumatoria del tiempo transcurrido entre la presentación de los requisitos y la resolución para obtener la renovación de la licencia solicitada.
Costo económico total	La suma de los costos derivados del cumplimiento de la carga administrativa, incluyendo los costos financieros directos y el costo de oportunidad.
Costo financiero	Pago de derechos o desembolsos en que incurre la ciudadanía para la realización de un trámite (canon del INCOPECA, timbres fiscales, canon del Servicio de Guardacostas); así como, el pago realizado para el desplazamiento (ida y regreso) a instancias públicas, multiplicado por el número de veces que se desplace.
Evaluación Costo Beneficio	Herramienta de política pública que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las regulaciones que incluyen trámites, requisitos o procedimientos para la ciudadanía, sean superiores a sus costos. Permite analizar los distintos impactos potenciales.

<sup>1</sup> Artículo 117 del Decreto 36782-MINAET-MAG-MOPT-TUR-SP-S-MTSS.

<sup>2</sup> Artículo 31 de la Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas, N° 8000.

CONCEPTO	DEFINICIÓN
Licencia de pesca comercial	Acto administrativo mediante el cual el INCOPECA le confiere a una persona física o jurídica el derecho para que realice en una determinada embarcación, en los términos y las condiciones establecidos en dicho acto, la extracción y el aprovechamiento sostenible de recursos pesqueros en aguas marinas y continentales
Metodología de Costeo estándar	Modelo que permite estimar el costo de los trámites mediante actividades estándar que la ciudadanía enfrenta, a partir de una aproximación en unidades monetarias del valor del tiempo y otros recursos que se requieren para cumplir con la regulación aplicable.
Plan de Mejora Regulatoria	Conjunto de acciones que realiza una entidad pública, con el propósito de agilizar los trámites, mejorar su eficacia, pertinencia y utilidad, lograr mayor celeridad, reducir los gastos operativos y mejorar las relaciones con la ciudadanía.
Renovación de licencia de pesca comercial	Gestión realizada por los pescadores y las pescadoras debido al vencimiento de su licencia de pesca comercial otorgada previamente.
Requisitos	Requerimientos establecidos en la normativa que debe cumplir la ciudadanía para realizar un trámite en una entidad pública.
Trámite	Gestión que realiza la ciudadanía con el fin de obtener un derecho, eliminar una restricción, consolidar una situación jurídica u obtener un permiso o subsidio.

Fuente: CGR, con base en las definiciones incorporadas en la normativa aplicable.

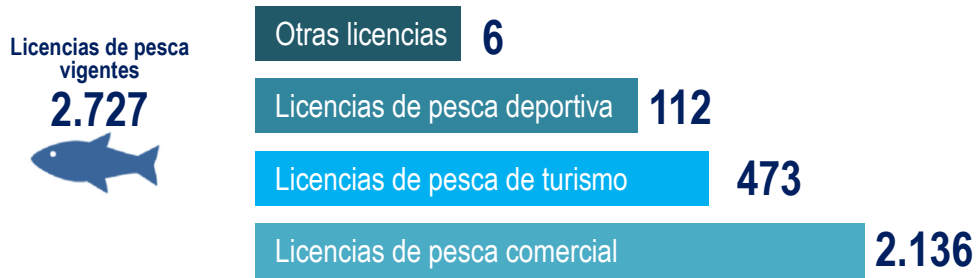
### GENERALIDADES ACERCA DE LA RENOVACIÓN DE LA LICENCIA DE PESCA COMERCIAL

- 1.15. Mediante la Ley N° 7384, se creó el INCOPECA como un ente público estatal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y sujeto al Plan Nacional de Desarrollo que dicte el Poder Ejecutivo. Asimismo, mediante la Ley de Pesca y Acuicultura, N° 8436 y su reglamento<sup>3</sup> se establece como su finalidad, autorizar a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, para que ejecuten actividades pesqueras por medio de licencias.
- 1.16. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley N° 8436, las licencias de pesca se otorgan para los siguientes fines: comercial, artesanal, turismo, científica, didáctica, deportiva, de fomento y pelágica. En el caso de la licencia de pesca comercial otorgada a personas físicas o jurídicas, esta se subdivide en:
  - a) **Avanzada:** pesca realizada por medios mecánicos a bordo de una embarcación con autonomía para faenar superior a las 40 millas náuticas.
  - b) **Industrial:** pesca e industrialización efectuadas con embarcaciones capacitadas para labores de pesca, congelamiento, empaque e industrialización de sus capturas.
  - c) **Semi-industrial:** pesca realizada a bordo de embarcaciones orientadas a la extracción de la sardina y del atún con red de cerco.
  - d) **Mediana escala:** pesca realizada a bordo de una embarcación con autonomía para faenar hasta un máximo de 40 millas náuticas.
  - e) **Pequeña escala:** pesca realizada en forma artesanal por personas físicas, sin mediar el uso de embarcación, en las aguas continentales o en la zona costera, o la practicada a bordo de una embarcación con autonomía de hasta un máximo de 3 millas náuticas.
- 1.17. Al 29 de febrero de 2020, el INCOPECA tenía vigentes 2.727 licencias de pesca otorgadas de acuerdo con la siguiente distribución, según sus fines:

<sup>3</sup> Artículo 117 del Decreto 36782-MINAET-MAG-MOPT-TUR-SP-S-MTSS.



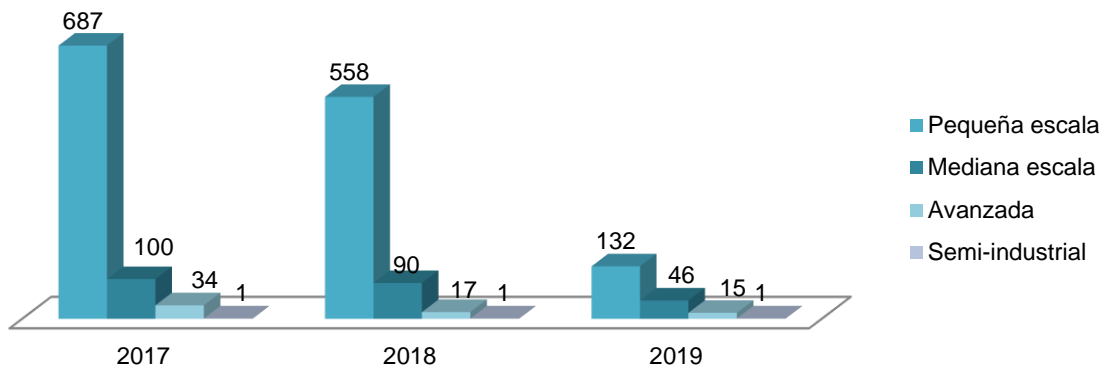
**FIGURA N° 1 LICENCIAS DE PESCA VIGENTES SEGÚN SUS FINES – 29 DE FEBRERO DE 2020**



**Fuente:** CGR, con base en información suministrada por el INCOPELCA.

- 1.18. Específicamente, respecto a la renovación de licencias de pesca comercial, durante el periodo comprendido entre los años 2017 y 2019, el INCOPELCA autorizó la renovación de 1.682 licencias distribuidas de la siguiente manera:

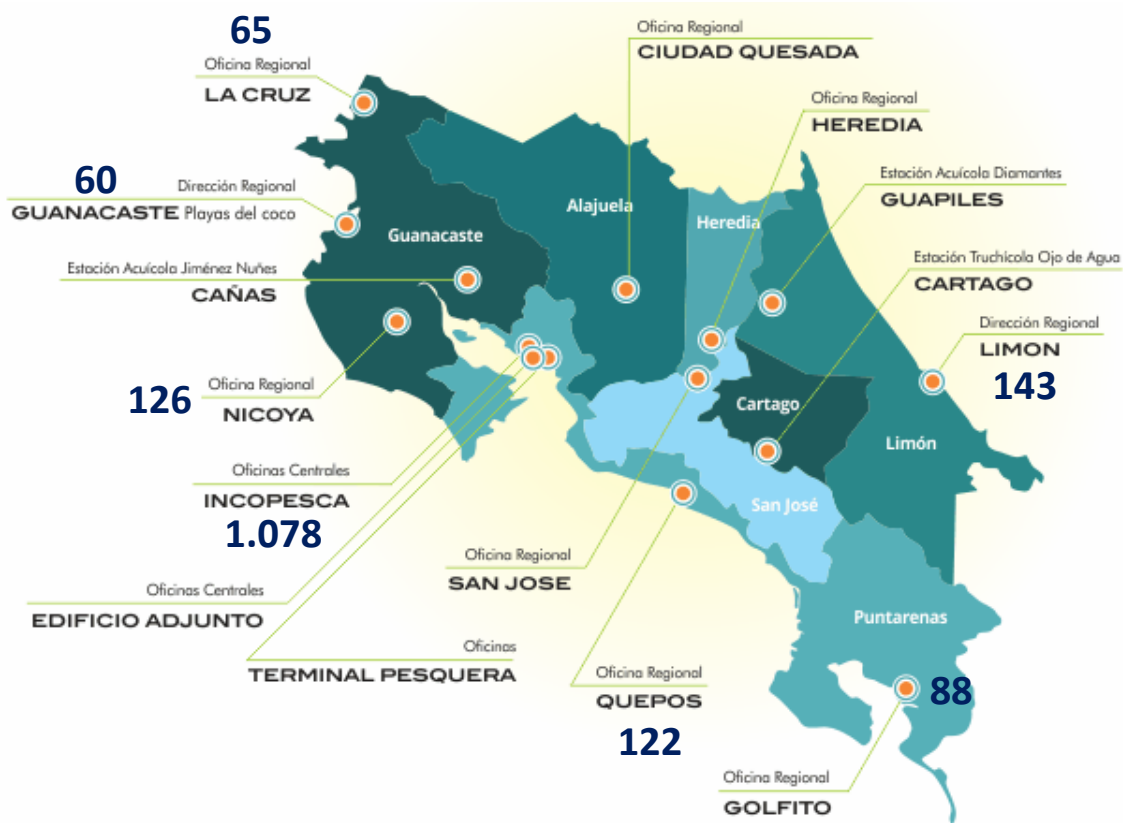
**GRÁFICO N° 1 LICENCIAS DE PESCA COMERCIAL RENOVADAS DURANTE EL PERIODO 2017 - 2019**



**Fuente:** CGR, con base en información suministrada por el INCOPELCA.

- 1.19. Para la renovación de licencias, los permisionarios deben acudir a las oficinas administrativas del INCOPELCA ubicadas en Puntarenas, Golfito, Quepos, Nicoya, Playas del Coco, Cuajiniquil y Limón, para completar un formulario y presentar los requisitos establecidos para ese trámite, de manera que el trámite es únicamente presencial. Las licencias de pesca comercial se renuevan por un período de 6 años y son prorrogables por plazos iguales a los concedidos originalmente. A continuación, se detalla la cantidad de licencias de pesca comercial renovadas por oficina administrativa durante el periodo 2017-2019:

**FIGURA N° 2 LICENCIAS DE PESCA COMERCIAL RENOVADAS POR OFICINA ENTRE 2017-2019**



**Fuente:** CGR, con base en información suministrada por el INCOPECSA.

- 1.20. Es importante indicar, que uno de los requisitos para realizar el trámite de renovación de las licencias corresponde al cumplimiento, por parte de los pescadores y las pescadoras, del trámite para la obtención del certificado de navegabilidad, el cual consiste en la autorización otorgada por la Dirección General de Transporte Marítimo del MOPT, para que las embarcaciones zarpen de los puertos nacionales y desarrollen actividades marítimas legalmente.

### **MEJORAS IMPLEMENTADAS POR EL INCOPECSA DURANTE LA AUDITORÍA**

- 1.21. En los artículos 9 y 14 del Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, se dispone que los órganos y entidades bajo el ámbito de aplicación de la Ley N° 8220, deben contar con un oficial de simplificación de trámites, quien actuará como enlace institucional para dirigir y coordinar los esfuerzos de mejora regulatoria y simplificación de trámites; no obstante, durante la ejecución de la auditoría se determinó que el oficial registrado ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio al mes de diciembre de 2019 no formaba parte de la planilla del INCOPECSA desde agosto de ese año. Dicha situación fue corregida en el mes de enero de 2020.

## COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.22. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría que alude el presente informe, se realizó mediante el oficio N° DFOE-EC-0508 (08409)-2020 del 4 de junio de 2020 dirigido al Presidente Ejecutivo del INCOPECA y mediante oficio N° DFOE-EC-0509 (08411)-2020 del 4 de junio de 2020 al Ministro del MOPT. Las observaciones al borrador de informe fueron remitidas por la Administración mediante los oficios PESJ-179-2020 y DVMP-2020-713, del 11 de junio de 2020 y DVTMA-2020-111, del 15 de junio de 2020. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados se comunicó mediante oficio DFOE-EC-0634 del 29 de junio de 2020.

### SIGLAS

- 1.23. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

**CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS**

SIGLA	SIGNIFICADO
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>DFOE</b>	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
<b>INCOPECA</b>	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
<b>MOPT</b>	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
<b>RLPC</b>	Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Decreto Ejecutivo 37045 MEIC-MP

Fuente: CGR, elaboración propia.

## 2. Resultados

### PROCESO DE MEJORA REGULATORIA EN EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE PESCA Y ACUICULTURA

#### BAJO NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES PARA LA MEJORA REGULATORIA INSTITUCIONAL

- 2.1. La verificación del cumplimiento de la regulación para la organización, la implementación y el seguimiento de la mejora regulatoria institucional comprendió la evaluación de las acciones ejecutadas por el INCOPECA a la luz del marco normativo que se detalló en la sección denominada “*Criterios de Auditoría*”.
- 2.2. Sobre el particular, se determinó que si bien ese Instituto ha nombrado funcionarios para realizar las labores de oficial de simplificación de trámites<sup>4</sup>, dispone de una Comisión de Mejora Regulatoria<sup>5</sup> y ha elaborado los planes de mejora regulatoria institucional y la simplificación de trámites para los años 2018 y 2019, las acciones definidas en esos planes presentan bajos niveles de implementación, según se detalla a continuación:
- a) El INCOPECA no ejecutó la totalidad de las acciones de mejora regulatoria propuestas en su planes de mejora regulatoria de los años 2018 y 2019, siendo que se reportaron avances máximos de 25% y de 22%, respectivamente, lo cual impide alcanzar la simplificación de trámites y mejora regulatoria pretendida.

<sup>4</sup> Artículo 14 del RLPC.

<sup>5</sup> Artículo 23 del RLPC.

- b) No se han identificado ni priorizado los trámites y servicios brindados por ese Instituto, lo cual es indispensable para conocer la situación actual de cada uno de ellos, así como sus procesos y procedimientos con el fin de contar con el perfil actualizado de los mismos y poder diseñar la propuesta de mejora y simplificación de los trámites a incorporar en los planes de mejora regulatoria que se elaboren.
  - c) Los planes de mejora regulatoria correspondientes a los periodos 2018 y 2019, no fueron publicados en la página web del INCOPECA, ni sus respectivos informes de avance de implementación, situación que afecta las acciones para la transparencia y la rendición cuentas respecto a la mejora regulatoria en ese Instituto.
- 2.3. Las situaciones descritas se originan en virtud de que la Administración no ha implementado los mecanismos de supervisión y seguimiento que permitan verificar el avance y cumplimiento de las responsabilidades para la implementación de la mejora regulatoria y la simplificación de trámites. Aunado a lo anterior, la institución no contó con un oficial de simplificación durante los meses de agosto de 2019 y enero de 2020, debido a que el funcionario designado no formaba parte de la planilla del Instituto desde esa fecha y no se realizó el nombramiento para su sustitución.
- 2.4. Dichas situaciones impiden alcanzar los propósitos del proceso de la mejora regulatoria y la simplificación de trámites del INCOPECA, relacionados con la implementación de ajustes a su regulación, procesos, procedimientos y trámites simplificados para una mayor eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, en beneficio de los pescadores y las pescadoras, y en atención al cumplimiento de su misión como institución que administra, regula y promueve el desarrollo del sector pesquero y acuícola, bajo los principios de sostenibilidad, responsabilidad social y competitividad<sup>6</sup>.

#### **SIMPLIFICACIÓN DEL TRÁMITE PARA LA RENOVACIÓN DE LICENCIAS DE PESCA COMERCIAL**

##### **BAJA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y DISPOSICIONES PARA LA SIMPLIFICACIÓN DEL TRÁMITE PARA LA RENOVACIÓN DE LICENCIAS DE PESCA COMERCIAL Y EL OTORGAMIENTO DEL CERTIFICADO DE NAVEGABILIDAD**

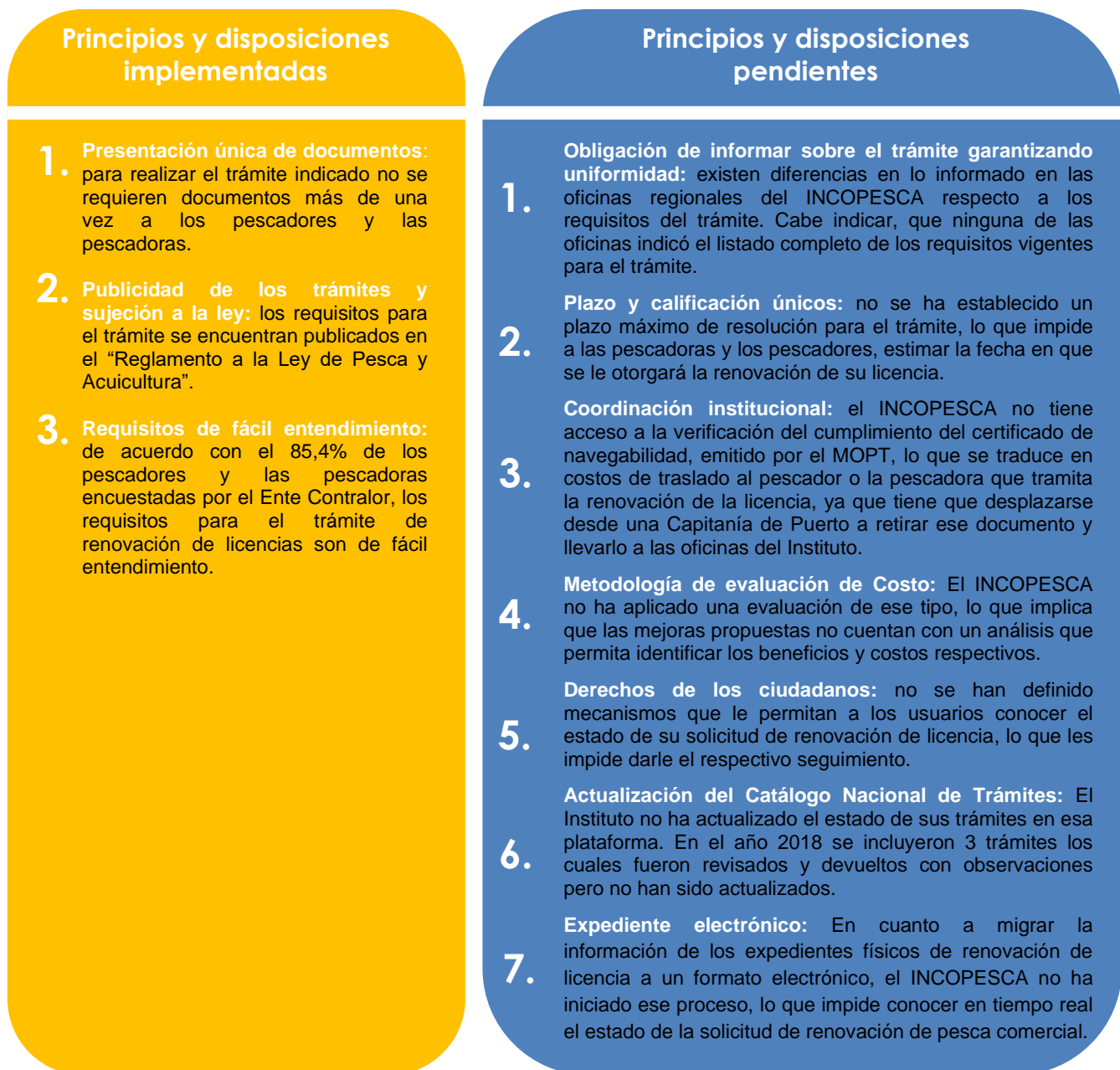
- 2.5. La verificación del cumplimiento de la regulación para la simplificación del trámite para la renovación de licencias de pesca comercial comprendió el análisis de las acciones ejecutadas en atención a los principios y disposiciones establecidas en la regulación aplicable a la simplificación de los requisitos y trámites administrativos, en procura de generar beneficios a la ciudadanía, de acuerdo con el marco regulatorio detallado en la sección denominada “*Criterios de Auditoría*”.
- 2.6. En ese sentido, dichos principios y disposiciones se encuentran relacionados con los requisitos que deben cumplir las instituciones públicas al definir los trámites que realizará la ciudadanía para obtener la prestación de los servicios públicos. En el caso del trámite de renovación de licencias de pesca comercial, se determinó que el INCOPECA cumple el 30% de los principios y disposiciones mínimas requeridas para la simplificación de ese trámite. En la siguiente figura, se detallan tanto los principios y disposiciones implementadas<sup>7</sup> para la simplificación del trámite, así como aquellas que no han sido atendidas<sup>8</sup>:

<sup>6</sup> Misión Institucional definida por el INCOPECA.

<sup>7</sup> Artículos 2 y 4 de la Ley N° 8220 y artículo 4 del RLPC.

<sup>8</sup> Artículos 5, 6, 8, 12 de la Ley N° 8220 y artículos 6, 7, 8, 19, 24, 26, 27, 28, 56, 61 del RLPC.

**FIGURA N° 3 ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y DISPOSICIONES PARA LA SIMPLIFICACIÓN DEL TRÁMITE DE RENOVACIÓN DE LICENCIA DE PESCA COMERCIAL**



**Fuente:** CGR, con base en la regulación aplicable y la información suministrada por el INCOPECA

- 2.7.** En lo referente a los requisitos establecidos por el MOPT para obtener el certificado de navegabilidad, requisito para renovar la licencia de pesca comercial, se determinó que se cumple en lo relativo a la publicidad de los trámites, los requisitos se encuentran definidos formalmente en

el Decreto Ejecutivo N° 19081-MOPT y se informa sobre esos requisitos<sup>9</sup>. Sin embargo, no se atienden los siguientes aspectos definidos en la normativa respectiva<sup>10</sup>:

- a) **Principios Generales:** La regulación en la que se fundamenta el proceso de otorgamiento del certificado de navegabilidad, no especifica el proceso de inspección que se realiza a las embarcaciones<sup>11</sup>, lo que impide la comunicación al usuario sobre la claridad de las reglas que se aplicarán durante el trámite.
  - b) **Plazo y calificación únicos:** En el Decreto Ejecutivo N° 19081-MOPT no se establece expresamente el plazo para emitir el certificado de navegabilidad una vez hecha la inspección.
  - c) **Derechos de los ciudadanos:** El MOPT no cuenta con mecanismos que le permitan a los usuarios conocer el estado de la tramitación del otorgamiento del certificado de navegabilidad, lo cual impide a los pescadores y las pescadoras dar seguimiento al estado de su gestión.
  - d) **Actualización del Catálogo Nacional de Trámites:** El MOPT no ha incluido en el Catálogo Nacional de Trámites el trámite de emisión del certificado de navegabilidad.
- 2.8. Las acciones implementadas por ambas instituciones no han sido suficientes para cumplir la normativa referente a la protección de la ciudadanía del exceso de requisitos y trámites administrativos, debido a que no se han definido las funciones, los responsables y los mecanismos para atender, supervisar y dar seguimiento al cumplimiento de las acciones mínimas establecidas en la regulación aplicable, de manera que se alcance la simplificación del trámite de renovación de licencia de pesca comercial y de otro tipo de licencias.
- 2.9. La situación descrita, afecta la transparencia y trazabilidad de los trámites que realizan los pescadores y las pescadoras; asimismo, tiene un efecto en los costos de traslado y de espera que se requiere para la resolución del trámite. Asimismo, implica para la Administración el desaprovechamiento de los beneficios del proceso de mejora regulatoria, tales como el incremento en la eficacia, pertinencia y utilidad de su regulación, mayor celeridad y funcionalidad, reducir los gastos operativos y mejorar las relaciones con la ciudadanía mediante la transparencia en su trámite y el cumplimiento del fin público de manera más oportuna.

#### **OMISIÓN DEL ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN DEL COSTO Y TIEMPO DEL TRÁMITE PARA LA RENOVACIÓN DE LICENCIAS DE PESCA COMERCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL USUARIO**

- 2.10. De conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley N° 8220 y el artículo 2 del Reglamento a esa Ley, las instituciones del ámbito de aplicación están obligadas a realizar una evaluación costo - beneficio antes de emitir cualquier nueva regulación o reformar las existentes, relacionadas con trámites, requisitos y procedimientos que deba cumplir la ciudadanía. Esta evaluación tiene por objeto garantizar que los beneficios de las regulaciones, sean superiores a sus costos y permite analizar sistemáticamente los impactos potenciales de las regulaciones en la economía de un país, fomentando que sean más transparentes, eficientes y eficaces.
- 2.11. Sobre el particular, se determinó que el INCOPESCA no ha ejecutado un análisis del costo y tiempo que implica para los pescadores y las pescadoras realizar el trámite de renovación de las licencias de pesca comercial<sup>12</sup>, por lo que con el propósito de comprender esos elementos, así como promover mejoras que permitan al Instituto incrementar su transparencia, eficiencia y

<sup>9</sup> Artículos 4 y 5 de la Ley N° 8220.

<sup>10</sup> Artículo 6 de la Ley N°8220 y 3, 8, 19 y 27 del RLPC.

<sup>11</sup> Artículo 3 del RLPC.

<sup>12</sup> Artículo 12 de la Ley N°8220 e inciso 7 de artículo 2 del RLPC.



eficacia, se realizó una evaluación de tiempos y costos con base en la metodología de costeo estándar.

- 2.12. Con base en los resultados de dicha evaluación se determinó que el tiempo dedicado por los pescadores y las pescadoras para la realización del trámite se destina principalmente a visitar el INCOPESCA y las Capitanías de Puerto para cumplir con sus requisitos; asimismo, el desembolso en efectivo corresponde en un alto porcentaje para el pago de la renovación del carné de pesca y del canon respectivo.
- 2.13. Adicionalmente, se identificó que el trámite para la renovación de las licencias de pesca comercial, podría disminuir el tiempo de duración y costos mediante ajustes a la forma de presentación de los requisitos del trámite, los cuales actualmente solo pueden realizarse presencialmente en INCOPESCA, especialmente para los pescadores y pescadoras de pequeña escala, quienes deben dejar de realizar las labores de pesca para cumplir con el trámite, siendo los más afectados quienes residen en zonas alejadas a los lugares donde se ubica la infraestructura administrativa.
- 2.14. Otro ajuste que representaría una disminución del costo y tiempo del trámite corresponde a las mejoras de comunicación entre el INCOPESCA y el MOPT, considerando que actualmente ese Instituto no tiene acceso a la verificación del cumplimiento del certificado de navegabilidad emitido por el Ministerio, lo que se traduce en costos de traslado al pescador o la pescadora, ya que tiene que desplazarse desde una Capitanía de Puerto a retirar ese documento y llevarlo a las oficinas del Instituto.
- 2.15. Por otra parte, a partir de entrevistas a los pescadores y pescadoras que renovaron sus licencias de pesca comercial en el año 2019, durante ese trámite se ha presentado el extravío de documentos de su gestión en la Institución; y en ocasiones, la ausencia de personal autorizado para otorgar las renovaciones en las oficinas regionales al momento de la visita de los pescadores y las pescadoras, situación que en ocasiones les obliga a presentarse más de una vez para realizar el trámite, generándoles costos adicionales de traslado y tiempos de espera.
- 2.16. La ausencia de esta evaluación, se origina en virtud de que no se han establecido los procedimientos, metodologías y responsabilidades de la ejecución, supervisión y seguimiento para su implementación en procura de garantizar que los beneficios de las regulaciones que incluyen trámites, requisitos o procedimientos para la ciudadanía, sean superiores a sus costos.
- 2.17. Dicha situación impide a la institución contar con información que le permita orientar sus acciones de mejora regulatoria de forma tal que se reduzcan los costos para los pescadores y las pescadoras; y se identifique puntualmente donde podría enfocar sus esfuerzos para maximizar el uso de los recursos y ofrecer un mejor servicio público a la ciudadanía.

### 3. Conclusiones

---

- 3.1. El INCOPESCA presenta bajos niveles de implementación de las acciones para la mejora regulatoria institucional, por cuanto el avance reportado para los planes de mejora regulatoria de los años 2018 y 2019 fue de 25% y 22%, respectivamente; y, se elaboraron sin haber identificado ni priorizado los trámites y servicios brindados por el Instituto, lo que limita el cumplimiento de los propósitos de ese proceso, así como la transparencia y la rendición de cuentas institucional.
- 3.2. Asimismo, el proceso de simplificación de los trámites de renovación de licencias de pesca comercial y de otorgamiento del certificado de navegabilidad, ofrecidos por el INCOPESCA y el MOPT, respectivamente, refleja una implementación baja de las acciones establecidas mediante la normativa aplicable. En ese sentido, es necesario, entre otras, definir su plazo de resolución,

estandarizar los requisitos solicitados en las diferentes regionales, evaluar el costo y tiempo del trámite, definir los medios que permitan al usuario consultar el estado de su solicitud y la coordinación interinstitucional entre esas instituciones para facilitar el intercambio de información, como factores clave para la reducción del costo y el incremento de la calidad y la agilidad del servicio brindado a los pescadores y las pescadoras.

- 3.3. Es primordial que el INCOPECA promueva el cumplimiento de las acciones para la mejora regulatoria y la simplificación de sus trámites, en procura de una mayor transparencia, eficiencia y eficacia de los servicios públicos brindados. Cabe resaltar, que en el marco de las condiciones actuales ante la emergencia sanitaria, resulta relevante que las instituciones cuenten con herramientas que les permita la continuidad en la prestación de sus servicios, en ese sentido las acciones, principios e instrumentos propuestos en el marco regulatorio aplicable, constituyen un insumo importante para apoyar esa continuidad.

## 4. Disposiciones

---

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292 se emiten estas disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los *“Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”*, emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

### **AL LICENCIADO DANIEL CARRASCO SÁNCHEZ EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL INCOPECA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.4. Definir, oficializar e implementar el plazo que tiene el INCOPECA para la renovación de licencias de pesca comercial en concordancia con los resultados de los análisis técnicos necesarios de manera que beneficien a los pescadores y las pescadoras, y se atiendan los requerimientos establecidos en la regulación aplicable; así como los mecanismos de coordinación interinstitucional con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 30 de octubre de 2020 una certificación donde se acredite la definición y oficialización del plazo y mecanismos de coordinación requeridos; y, otra certificación a más tardar el 29 de enero de 2021 donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.5 al 2.9)

### **AL LICENCIADO DANIEL CARRASCO SÁNCHEZ EN SU CALIDAD DE OFICIAL DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES DEL INCOPECA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.5. Definir, oficializar e implementar en coordinación con la Comisión de Mejora Regulatoria, las acciones que permitan cumplir con la regulación existente en relación con: a) identificación y

priorización de los trámites y servicios institucionales; b) aplicación de la metodología de costo beneficio; c) posibilidad para los usuarios de conocer el estado de sus trámites; d) actualización periódica del Catálogo Nacional de Trámite; e) desarrollo del expediente electrónico; y, e) implementación del plan de mejora regulatoria y su publicación en la página web así como de sus informes de avance. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 30 de noviembre de 2020 una certificación donde conste la definición y oficialización de dichas acciones, y, otra certificación a más tardar el 31 de marzo de 2021, donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.1 al 2.9)

**A LA LICENCIADA BETTY VALVERDE CORDERO, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA GENERAL ADMINISTRATIVA DEL INCOPECA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.6. Definir, oficializar e implementar las acciones que permitan evaluar, desde la perspectiva del usuario, el costo de la regulación aplicable al trámite de renovación de licencias de pesca comercial con el fin de que INCOPECA cuente con información para realizar las mejoras respectivas en procura de un mejor servicio a los pescadores y las pescadoras. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 30 de octubre de 2020 una certificación donde conste la definición y oficialización de las acciones para realizar la evaluación, y, otra certificación a más tardar el 29 de enero de 2021 una certificación donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.10 al 2.17).

**AL INGENIERO JORGE HERNÁNDEZ CHAVARRÍA, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA DIVISIÓN MARÍTIMO PORTUARIA DEL MOPT O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.7. Definir, oficializar e implementar las acciones que permitan cumplir los principios y disposiciones establecidas en la Ley N° 8220 y la regulación respectiva, para asegurar la simplificación del trámite para obtener el certificado de navegabilidad, considerando las observaciones comunicadas en este informe. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 29 de enero de 2021 una certificación en la cual se acredite la definición y oficialización de las acciones, otra certificación a más tardar el 31 de mayo de 2021, donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.5 al 2.9)

Licda. Jessica Víquez Alvarado  
**Gerente de Área**



Licda. Natalia Romero López  
**Asistente Técnica**

Lic. Carlos Guerrero Bazo  
**Fiscalizador**

ddv  
G: 2019004254-1