

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **19680**

19 de noviembre del 2024  
**DFOE-SOS-0852**

Señora  
Nancy Patricia Vílchez Obando  
Jefe(a) de Área  
Área de Comisiones Legislativas V  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Estimada señora:

**Asunto:** Opinión sobre el proyecto de ley denominado Ley para el fomento de la pesca responsable en Costa Rica, reformas y adiciones a la ley n.º 8436, Ley de pesca y acuicultura de 1 de marzo de 2005, tramitado bajo el expediente n.º 24.263

En atención a su oficio n.º AL-CE23120-0248-2024 del 9 de octubre de 2024, mediante el cual solicitó criterio de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado Ley para el fomento de la pesca responsable en Costa Rica, reformas y adiciones a la ley n.º 8436, Ley de pesca y acuicultura de 1 de marzo de 2005, tramitado bajo el expediente legislativo n.º 24.263, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias de este Órgano Contralor.

## **I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

En primer lugar debe indicarse que el documento remitido a consulta por parte de la Asamblea Legislativa es un texto sustitutivo que propone reformar la Ley de pesca y acuicultura, ley n.º 8436, cuyo texto base no se consultó inicialmente a la Contraloría General.

Aunque el texto sustitutivo en consulta no se acompaña de la exposición de motivos, según lo consultado en la página web de la Asamblea Legislativa [https://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Consultas\\_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx](https://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx), el texto base se presentó en abril del 2024 y en su motivación se indica que en Costa Rica una de las actividades más representativas para el desarrollo del territorio y la costa es la pesca, al mismo tiempo que el país ha adquirido un compromiso con la preservación de los océanos.

Basado en ello, la exposición de motivos indica que el proyecto de ley tiene como objetivo promover el desarrollo y fomento de la pesca responsable en la zona económica del país, garantizando la conservación de los recursos marinos y el desarrollo económico

DFOE-SOS-0852

2

19 de noviembre, 2024

de la misma con base en el Código de Conducta de pesca responsable aprobada su aplicación oficial mediante decreto ejecutivo n.º 27919-MAG. Y que la falta de investigación pesquera y de técnicas o artes de pesca y la pesca ilegal dificultan tomar decisiones asertivas con fundamento en datos científicos que brinden atención y cumplimiento a la protección, conservación y explotación de los recursos marinos.

Indica, que las reformas propuestas incluyen cambios en la clasificación de pesca comercial, para garantizar una pesca sostenible basada en ciencia, establece una reserva de las licencias de pesca de interés comercial a embarcaciones nacionales y a personas físicas o jurídicas costarricenses para asegurar la pesca local responsable y comprometida. Propone la certificación de pesquerías nacionales a cargo del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca). Para el financiamiento se establece que el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y entidades financieras públicas pueden crear programas especiales de financiamiento, con el objetivo de mejorar capacidades técnicas, tecnológicas y científicas de las embarcaciones.

Finalmente, se autoriza a las entidades del Estado a transferir recursos económicos al Incopesca, para fortalecer la investigación, impulsar actividades pesquera, y brindar mejores condiciones al departamento de fiscalización, así como el fortalecimiento de los servicios de control y vigilancia de las embarcaciones pesqueras para combatir la lucha contra la pesca ilegal.

En cuanto a su contenido, el texto sustitutivo en consulta consiste en un único artículo que pretende reformar varios artículos de la Ley de pesca y acuicultura, ley n.º 8436. La propuesta declara al Incopesca, en conjunto con universidades públicas, autoridad técnica y científica para todo lo relacionado con pesca y acuicultura, propone reformar tanto la definición de pesca de pequeña escala para darle el atributo de artesanal, como la definición de pesca semiindustrial para abrirla a todo tipo de especies marinas de interés comercial utilizando artes de pesca avaladas por el Incopesca, y no solamente a sardina y atún con red de cerco como lo establece la ley actualmente.

Indica que el Estado podrá transferir recursos económicos necesarios al Incopesca para fortalecer la investigación, impulsar actividades pesqueras y brindar mejores condiciones al departamento de fiscalización y fortalecer los servicios de control y vigilancia para combatir la lucha contra la pesca ilegal no reglamentada; y autoriza al SBD y a entidades financieras a crear programas especiales de financiamiento para mejorar las capacidades técnicas, tecnológicas y científicas de las embarcaciones.

Adiciona competencias al Incopesca para, entre otras funciones, certificar las pesquerías nacionales e incluye dentro de la pesca turística la pesca de pequeña escala o artesanal. Agrega también facultades al Incopesca como el otorgamiento de licencias y permisos de pesca.

## **II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY**

El análisis de este Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General, no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones en relación con el texto sustitutivo propuesto. Estas observaciones buscan proporcionar información al legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a los usuarios finales.

**a) Sobre el objeto de la ley y funciones del Incopesca**

Se advierte que el proyecto de ley al reformar el artículo 1 para indicar que el Incopesca, en coordinación con las universidades públicas, es la autoridad científica y técnica para emitir criterios técnicos y reglar la actividad pesquera y acuícola, se elimina la referencia al objeto de la ley, para darle a ese Instituto una atribución que en todo caso ya tiene asignada en la propia Ley de creación del Incopesca.

Al respecto debe señalarse, en primer lugar, la contradicción entre la exposición de motivos y el título de ésta iniciativa legislativa con la eliminación que se propone hacer en el artículo 1, ya que se pretende eliminar la referencia a que esa ley tiene como objeto fomentar y regular la actividad pesquera y acuícola en sus diferentes etapas garantizando la conservación, protección y desarrollo sostenible de los recursos hidrobiológicos, siendo que conservar dicha referencia sería conforme con el fomento de la pesca responsable que es el principal motivo de este proyecto de ley.

Por otro lado, señalar que la misma Ley de pesca y acuicultura, ley n.º 8436, en su artículo 10 indica que el Incopesca es la autoridad ejecutora de esta ley, quien debidamente fundamentada en criterios técnicos, científicos, económicos, sociales o ambientales, podrá limitar la extracción pesquera en áreas y especies determinadas de pesca dentro de la jurisdicción nacional. En ese sentido, también la Ley de creación del Instituto costarricense de pesca y acuicultura, ley n.º 7384 del 16 de marzo de 1994 y sus reformas, contiene las funciones del Instituto.

Esta misma observación, aplica para las atribuciones que se propone agregar al artículo 14 de la misma Ley de pesca y acuicultura, en el sentido que ya la Ley de creación del Incopesca las contiene en su artículo 5. Con respecto a las demás atribuciones que se propone agregar a ese artículo, se observa que para el tema de la certificación de pesca responsable que se propone otorgue el Incopesca, en las diferentes modalidades de pesquerías del país, no se proponen fuentes de financiamiento, auditorías y mecanismos de control para asegurar su sostenibilidad y confiabilidad.

Acerca de los informes sobre el estado de las diversas pesquerías a nivel nacional, que propone el proyecto de ley se emita cada dos años por parte del Incopesca, se sugiere valorar que éstos informes sean vinculantes<sup>1</sup> al momento de tomar las decisiones a futuro sobre el otorgamiento de licencias, permisos, vedas y el establecimiento de otras medidas de conservación y ordenación pesquera, en atención a que la motivación de los actos administrativos deben basarse en la ciencia y la técnica, según el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública.

Con respecto a condicionar el otorgamiento de las licencias para todas las especies marinas con fines comerciales según lo que a nivel científico establezca el Incopesca, ello ya está previsto conforme a lo establecido en la Ley de Incopesca acerca de realizar estudios de poblaciones en forma previa para dar licencias y permisos, así como para el establecimiento de cualquier delimitación y prohibición de artes y especies de pesca.

De esta manera, la toma de decisiones para el otorgamiento de licencias y permisos de pesca, establecimiento de sitios de pesca, vedas y autorización de artes de pesca, entre otros, estarán técnicamente fundamentados. Para ello, se sugiere tener en

---

<sup>1</sup> Ver artículo 303 de la Ley General de la Administración Pública.

DFOE-SOS-0852

4

19 de noviembre, 2024

cuenta el enfoque precautorio para la ordenación de la pesca que establece las directrices de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura (FAO)<sup>2</sup> y el enfoque ecosistémico, el cual hace un llamado a tomar en cuenta las relaciones inter-especies para evitar la sobreexplotación pesquera.

Igualmente en la propuesta que se presenta para reformar el artículo 103, las funciones que se proponen incorporar para el Incopesca acerca de la potestad para dar licencias o permisos de pesca de todas las actividades pesqueras, es una función que ya tiene asignada en forma más genérica en el artículo 5 de la Ley de Incopesca.

#### **b) Sobre la autorización de financiamiento al Incopesca y a las actividades pesqueras**

La propuesta legislativa autoriza al SBD y a las entidades públicas financieras a crear programas especiales de financiamiento para las actividades pesqueras con el fin de brindar facilidades en los créditos. Al respecto, el Órgano Contralor observa que ya la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, ley n.º 8634 aprobada en el 2008, tres años después de emitida la Ley de pesca y acuicultura, contempla ese servicio.

El SBD es el mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables, acordes con el desarrollo del país, por lo cual resulta innecesario una reforma en ese sentido, ya que esta podría crear duplicidades innecesarias en las funciones en el sistema financiero nacional.

De igual manera, el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), como institución que forma parte del sector agropecuario y pesquero, también está habilitado mediante ley n.º 9036, a promover y ejecutar proyectos de desarrollo en los territorios rurales, con el objetivo de facilitar el acceso a servicios básicos para el desarrollo socioeconómico de los beneficiarios del Inder a través del Fondo de Desarrollo Rural.

Por otro lado, se propone reformar el artículo 6 de la ley n.º 8436, para que el Estado costarricense deba transferir los recursos económicos necesarios al Incopesca, con el fin de fortalecer y fiscalizar las actividades de pesca, y eliminar el texto que actualmente tiene ese articulado.

Al respecto se observan dos situaciones, en primer lugar, que ya el Incopesca recibe transferencias de presupuesto nacional según lo establecido en el artículo 36 de su ley de creación, al indicar que el Incopesca, entre otros recursos, contará con las partidas que anualmente se asignen para esa finalidad en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, así como contribuciones y subvenciones que pueda recibir de otras instituciones. Por lo que esa reforma resulta innecesaria e inconveniente, pues el concepto de recursos necesarios puede obligar también a transferir montos que no consideren restricciones presupuestarias de gastos y topes máximos según la disponibilidad del presupuesto nacional.

En segundo lugar, eliminar del artículo 6 la indicación que reconoce el dominio y jurisdicción exclusiva del Estado sobre los recursos marinos y las riquezas naturales existentes en las aguas continentales, el mar territorial, la zona económica exclusiva y las áreas adyacentes, es contrario al derecho de la constitución y a los principios del Derecho

---

<sup>2</sup> Orientaciones Técnicas para la pesca responsable, FAO, Roma, 1997.  
<https://www.fao.org/4/w3592s/w3592s00.htm#Contents>

DFOE-SOS-0852

5

19 de noviembre, 2024

Internacional, establecidos en la Convención de Naciones Unidas del Derecho Mar, adoptada en 1982 y aprobada por Costa Rica mediante ley n.º 7291 del 23 de marzo de 1992.

Al respecto el artículo 6 de la Constitución Política establece:

“El Estado ejerce la soberanía completa y exclusiva en el espacio aéreo de su territorio, en sus aguas territoriales en una distancia de doce millas a partir de la línea de bajamar a lo largo de sus costas, en su plataforma continental y en su zócalo insular de acuerdo con los principios del Derecho Internacional.

Ejerce además, una jurisdicción especial sobre los mares adyacentes a su territorio en una extensión de doscientas millas a partir de la misma línea, a fin de proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos y riquezas naturales existentes en las aguas, el suelo y el subsuelo de esas zonas, de conformidad con aquellos principios”.

Por lo que se sugiere a los señores y señoras diputados que se examine la propuesta legislativa en cuanto, no solo a los elementos que incorpora, sino también a los que se pretende eliminar.

### **c) Acerca del principio precautorio y no regresión de la norma ambiental**

Se proponen reformas en las definiciones de pesca de pequeña escala y pesca semiindustrial, contempladas tanto en el artículo 2 como en el 43 de la Ley de pesca y acuicultura, sobre el concepto de pesca industrial, que actualmente está orientada a la extracción de sardina y atún con red de cerco, mientras que la reforma propone que sea para toda especie marina de interés comercial, utilizando artes y técnicas de pesca avalados por el Incopesca. Por otro lado, se propone agregar una definición más denominada “otras especies de interés pesquero comercial” definidas como aquellas que no están incluidas en CITES y que pueda ser aprovechable comercialmente para mercado nacional y extranjero.

Se advierte que dichas reformas se promueven sin estudios técnicos y científicos que justifiquen una medida legislativa como la que se propone en este proyecto de ley, de abrir la pesca semiindustrial para toda especie marina de interés comercial, sin estudios que determinen el estado de población de las especies marinas, por lo que considera la Contraloría General que se violenta el derecho internacional del mar y el principio precautorio establecido en la legislación nacional e internacional.

La Ley de Biodiversidad, ley n.º 7788 del 30 de abril de 1998, establece dentro de los principios para la aplicación de esa ley, que cuando exista peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los elementos de la biodiversidad, la ausencia de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección, principio internacionalmente reconocido como principio precautorio o principio pro-natura.

Nótese incluso que la misma exposición de motivos indica que “la falta de investigación pesquera y de técnicas o artes de pesca dificulta, realizar una adecuada toma de decisiones asertiva con fundamento en datos científicos que brinden atención y cumplimiento a la protección, conservación y explotación de los recursos marinos de nuestra zona económica exclusiva”.

DFOE-SOS-0852

6

19 de noviembre, 2024

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, si bien establece en su artículo 193 que los Estados son soberanos para explotar sus recursos naturales, lo condiciona a que este aprovechamiento debe ajustarse a su política en materia de medio ambiente y de conformidad con su obligación de proteger y preservar el medio marino.

Además, el artículo 61 de esta Convención también indica que el Estado ribereño va a determinar la captura permisible de los recursos vivos en su zona económica exclusiva teniendo en cuenta los datos científicos más fidedignos de que disponga, y asegurar mediante medidas adecuadas de conservación y administración, que estos recursos no se vean amenazados por exceso de explotación.

De acuerdo con esta normativa suprallegal, más un enfoque precautorio y sistémico de los recursos hidrobiológicos, se debe contar con estos estudios técnicos y científicos previos que determinen el aprovechamiento sostenible del recurso pesquero antes de emitir una decisión legislativa que permita la pesca semiindustrial para otros especímenes.

Al respecto, la Sala Constitucional señaló en la resolución 2013-10540, al declarar inconstitucional la pesca de camarón con red de arrastre, que tras verificación científica se pueden habilitar legalmente nuevas técnicas de pesca que sí sean compatibles con la conservación del ambiente y el principio de desarrollo sostenible democrático. Es decir, ante la inexistencia de estudios previos para habilitar nuevas pesquerías, resultaría contrario al principio precautorio aprobar un proyecto en este sentido, lo cual es a su vez contrario al derecho constitucional de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, establecido en el artículo 50 de la Carta Magna.

Más tarde la misma Sala Constitucional en la resolución 13837-2020 con respecto a la pesca responsable indicó lo siguiente:

“Adviértase que en este pronunciamiento se reitera el fundamento y contenido de los tratados internacionales ya desarrollado extensamente en la sentencia n.º 2013-10540, y se reitera que, dentro de ese marco normativo es que debe entenderse el principio de pesca responsable, que obliga a los Estados a ajustar su legislación y políticas públicas a ese conjunto de principios, valores y normas en constante evolución, dada la finalidad proteccionista y conservacionista de la normativa referida, en el marco de la cual el ser humano asume responsabilidad por la supervivencia y calidad de vida de las generaciones futuras, así como por garantizar un desarrollo sostenible, democrático y solidario. Es decir, ese marco normativo alude a un principio de pesca responsable, que no implica necesariamente una prohibición absoluta, sino que atiende a la utilización sostenible de los recursos pesqueros de manera armónica con el ambiente, así como el uso de prácticas de captura y acuicultura que no dañen los ecosistemas, los recursos o su calidad...”

Lo indicado anteriormente sobre los cambios que se proponen en las definiciones de especies de interés pesquero comercial, y lo expresado por la Sala Constitucional, podría también rozar contra el principio de no regresión de la norma ambiental, la cual establece que para reducir los niveles de protección ambiental a los que ha llegado el país, debe existir una justificación razonable y proporcionada.

DFOE-SOS-0852

7

19 de noviembre, 2024

### III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado del proyecto “Ley para el fomento de la pesca responsable en Costa Rica, reformas y adiciones a la ley n.º 8436, Ley de pesca y acuicultura”, la Contraloría General concluye que la reforma legislativa es ambigua y presenta algunas contradicciones al derecho de la constitución, y a principios del derecho ambiental, así como principios internacionales del derecho del mar; como lo es el principio precautorio, de no regresión de la norma ambiental y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Con respecto a las modificaciones que se propone sobre las funciones y atribuciones del Incopesca, se sugiere diferenciar la Ley de creación del Incopesca y la Ley de pesca y acuicultura, así como el objeto de ambas leyes, con el fin de determinar con certeza el marco jurídico a reformar, ya que una regula la actividad pesquera y la otra versa sobre las funciones y atribuciones de la institucionalidad encargada de gestionar dicha actividad.

Por último señalar, en general, que en varios artículos del proyecto de ley en análisis, la técnica legislativa y no claridad en la redacción dificultó la comprensión de los alcances de la misma.

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerente de Área**

María Virginia Cajiao Jiménez  
**Fiscalizadora**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

AAP/pmt

**Ce:** Despacho Contralor, CGR.  
Expediente

**G:** 2024001207-27

**NI:** 21807-2024