

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **21319**

28 de octubre de 2025  
**DFOE-SOS-0674**

Señora  
Cinthya Diaz Briceño  
Jefe del Área  
Comisiones Legislativas IV  
**Asamblea Legislativa**

Estimada señora:

**Asunto:** Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado: “Ley general para la sostenibilidad del sector de pesca artesanal de pequeña escala”, expediente legislativo n.º 24.626

Se atiende su oficio n.º AL-CPAAGROP-924-2025 del 8 de setiembre de 2025<sup>1</sup>, mediante el cual solicitó asesoría de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado: “Ley general para la sostenibilidad del sector de pesca artesanal de pequeña escala”, tramitado bajo el expediente legislativo n.º 24.626; y se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

**I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos**

La exposición de motivos refiere a que con base en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el 50% de la pesca mundial es de pequeña escala, y por ello en el 2014 esa entidad aprobó las Directrices voluntarias para la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza.

Además, se destaca que Costa Rica implementó oficialmente estas directrices mediante el Decreto Ejecutivo n.º 39195-MAG-MINAE-MTSS. En ese sentido, según lo expresado en la motivación, este proyecto de ley se inspira en dichas directrices, adaptándolas para abordar las necesidades específicas del territorio, sus habitantes y la realidad del sector pesquero artesanal costarricense. Se señala que una gran parte de los pescadores artesanales de

---

<sup>1</sup> Registrado con el número de ingreso 19919-2025.

pequeña escala operan sin licencia, que existe una falta de información y un reconocimiento limitado de las cadenas de valor de las mujeres en la pesca artesanal.

La propuesta de 47 artículos busca mejorar las condiciones de vida y seguridad alimentaria, visibilizando el rol de los pescadores artesanales de pequeña escala (incluyendo mujeres, adultos mayores y jóvenes). Declara la pesca artesanal de pequeña escala como estratégica para la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico local, reconociendo prácticas ancestrales y garantizando el derecho a pescar.

Asigna varios encargos al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca,) como el deber de elaborar un Plan de ordenamiento espacial marino para la pesca artesanal de pequeña escala y llevar un registro de organizaciones de pesca artesanal. Además, regula a nivel operativo la creación de un Foro Consultivo de la pesca artesanal de pequeña escala, que tendrá una comisión permanente de mujeres pescadoras.

Garantiza el acceso y uso de zonas de pesca dentro de áreas silvestres protegidas a pueblos indígenas. Establece prioridad y plazos de aprobación al Incopesca para la creación de áreas marinas de pesca responsable y su plan de ordenamiento en comunidades donde se ubiquen organizaciones pesqueras de pequeña escala. Se promueven los comités de gobernanza local de pequeña escala en concordancia con el plan de ordenamiento. Le establece al Servicio Nacional de Guardacostas el deber de realizar operativos de seguridad, y al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) definir por reglamento los requisitos para el etiquetado de “pesca responsable”.

## **II. Análisis al texto del proyecto de ley**

El análisis del 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.

Como observación general, se trae a colación el artículo 33 de la Constitución Política, que establece la igualdad de toda persona ante la ley, principio que, para el caso en análisis, luego es reiterado en la Ley de pesca y acuicultura, ley n.º 8436, al indicarse que toda persona que ejerza la actividad pesquera debe obtener un permiso del Incopesca garantizando que todos los individuos, independientemente de su condición

DFOE-SOS-0674

3

28 de octubre de 2025

sean tratados por igual, tanto al momento de obtener permisos de pesca -con requisitos diferenciados- como a la sujeción de la norma.

En atención a ello, se indica la necesidad de valorar el trato diferenciado al sector de pesca artesanal que se refleja a lo largo del texto legislativo en consulta respecto de ese principio de igualdad.

Por otra parte, las estrategias y estructuras propuestas para la gestión de la pesca artesanal a pequeña escala, como los comités de gobernanza local, el Foro Consultivo de la pesca artesanal de pequeña escala y sus regulaciones de funcionamiento, así como el contenido y proceso de adopción del plan de ordenamiento del área marina de pesca responsable, entre otros, podrían obstaculizar la organización social y política e incluso generar conflictos socioambientales.

Lo señalado anteriormente, se debe al alto grado de rigidez que le otorga una norma con rango de ley a este tipo de estructuras, lo cual, en lugar de favorecer, podría entorpecer los procesos. Considerando los cambios socioeconómicos y las dinámicas naturales de la diversidad pesquera, es fundamental que estas estructuras sean flexibles y permitan una fácil adaptación por parte de las instituciones competentes y las organizaciones, comunidades locales y costeras o sistemas sociales.

Elevar a rango de ley aspectos que podrían ser regulados por reglamentos, o que ya están normados (como las directrices voluntarias para la pesca en pequeña escala oficializadas por el decreto ejecutivo n.º 39195 MAG-MINAE-MTS), resultan en la pérdida de una oportunidad para un desarrollo normativo más ágil, estratégico y detallado.

Al respecto, se reitera lo expresado recientemente en el oficio n.º DFOE-SOS-0612 (16724) del 19 de setiembre de 2025, por el Órgano Contralor ante la consulta del proyecto de Ley para la gobernanza marina democrática en Costa Rica, tramitado bajo el expediente legislativo n.º 25.028: “La Contraloría General de la República ha señalado consistentemente que las iniciativas legales que fragmentan el ordenamiento jurídico o generan duplicidades pueden obstaculizar la eficiencia de la gestión pública. Además, ha criticado la práctica de regular mediante ley procedimientos, metodologías o mecanismos de coordinación -como la propuesta de ley-, que por su naturaleza, deberían ser flexibles para adaptarse a los cambios”.

Por otro lado, el ordenamiento espacial marino es un proceso público y participativo, que pretende gestionar en forma integral la distribución de las actividades humanas en el mar para lograr un uso sostenible, organizado y equitativo de todos los bienes y servicios que ofrecen los océanos, incluido los recursos pesqueros, buscando a su vez el cumplimiento de objetivos económicos, sociales y ambientales.

Favorecer un ordenamiento fraccionado o solamente para un sector, como lo propone el proyecto de ley en consulta, deja de lado otras actividades como el turismo y el transporte, entre otros, sin involucrar instituciones con competencia en la materia y desplazando otros interesados directos.

En sí, el ordenamiento espacial marino es un proceso que debe llevar una visión más integral de los espacios marinos tomando en cuenta otras actividades, incluida la conservación y no solamente la pesca, o incluidos otros mecanismos o tipos de pesca y no solamente la pesca artesanal. Por lo anterior, se recomienda a los señores y señoras diputados discernir cuáles son aquellos temas que requieren ser normados con rango de ley y los que por su especificidad y detalle son materia del Poder Ejecutivo; asimismo se recomienda unir esfuerzos de las diferentes iniciativas legislativas para una coordinación y gestión más integrada sobre los bienes y servicios que ofrecen los océanos.

También se recalca la importancia de ser cautelosos al asignar nuevas funciones y roles que la propuesta legislativa le encomienda al Servicio Nacional de Guardacostas, INA, MEIC y al Incopesca, incluyendo a éste último la coordinación con otros entes para elaborar un Plan de Ordenamiento Espacial Marino para la pesca artesanal, la coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Censos para realizar encuestas que permitan conocer la condición sociodemográfica del sector pesquero, y la instalación y convocatoria anual del Foro consultivo de la pesca artesanal, entre otros.

Para ello, debe considerarse la necesidad de un análisis costo beneficio que justifique las fuentes de financiamiento y la asignación presupuestaria necesaria para atender las nuevas asignaciones que a nivel legal se asignan; lo cual implica mayores gastos operativos y administrativos que los ingresos esperados podrían no cubrir, sin una definición clara de los recursos requeridos, pudiendo a su vez menoscabar el control presupuestario y la disciplina fiscal.

Por último, cabe destacar que el atributo "general" en el nombre de una ley se reserva para leyes superiores o marco que regulan una materia de forma amplia y completa, cubriendo la mayoría de las situaciones y sujetos en un ámbito específico. No es apropiado para una ley especial, como la de pesca artesanal, cuyo objeto es un sector particular.

### **III. Conclusiones**

- Se advierte la necesidad de valorar la disparidad de trato hacia un sector específico, en aras del principio de igualdad.

DFOE-SOS-0674

5

28 de octubre de 2025

- Se exhorta a los legisladores a diferenciar entre los asuntos que requieren una ley marco y aquellos que pueden ser abordados mediante Decreto Ejecutivo. Elevar a rango de ley aspectos reglamentarios, limita la flexibilidad y adaptabilidad de un sector tan dinámico como la pesca artesanal.
- Se subraya que un ordenamiento espacial marino efectivo debe ser integral tomando en cuenta todas las actividades, participación de varias instituciones y existencia de sectores interesados.
- Se sugiere que se unan los esfuerzos legislativos para lograr una coordinación más integrada y eficiente sobre los recursos marinos.

Finalmente, la Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública. De esta forma queda atendida su gestión.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerente de Área**

María Virginia Cajiao Jiménez  
**Fiscalizador**

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

AAP/pmt

**Ce:** Despacho Contralor, CGR.  
Gerente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.  
**NI:** 19919-2025  
**G:** 2025000841-25