

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

**INFORME INTEGRADO
JURÍDICO - ECONÓMICO**

PROYECTO DE LEY

**“LEY DE PROMOCION DE LA EDUCACION NACIONAL
MARINO-COSTERA”**

EXPEDIENTE N° 18.146

OFICIO N° ST. 041-2013 I

ELABORADO POR

**TATIANA MARTINEZ PEREZ
WILLIAM CORRALES HARLEY**

SUPERVISADO POR

**SELENA REPETTO AYMERICH
MAURICIO PORRAS LEON**

AUTORIZACION FINAL

LLIHANNY LINKIMER BEDOYA

12, Marzo, 2013

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. ASPECTOS GENERALES	3
2.1 CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN MARINO-COSTERA (Conemar)	4
2.2 FINANCIAMIENTO DEL CONEMAR	6
2.2.1 ESTIMACIÓN DE INGRESOS PARA CONEMAR Y SU OFICINA TÉCNICA	6
2.2.2 Sobre los recursos provenientes del Presupuesto Nacional	6
2.2.3 Sobre los recursos por concepto de concesiones en la zona restringida	8
2.2.4 Estimación Total de Recursos	11
2.2.5 Estimación del Efecto Económico en las Finanzas Municipales	13
2.2.6 Naturaleza y aspectos del Fideicomiso	14
III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	15
1.- Votación	15
2.- Delegación	15
3.- Consultas Preceptivas	15
IV. FUENTES	16

INFORME INTEGRADO JURÍDICO - ECONÓMICO

“LEY PROMOCIÓN EDUCACIÓN NACIONAL MARINO COSTERA”

EXPEDIENTE N° 18.146

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley crea el Programa de Educación Marino-Costera que estará a cargo del Ministerio de Educación Pública (MEP) y crea el Consejo Nacional de Educación Marino Costera (CONEMAR) con personalidad jurídica instrumental, como órgano desconcentrado del Ministerio de Educación Pública con el fin de impulsar la educación marino-costera.

Para los efectos, el Artículo 13 del proyecto de ley considera el financiamiento del CONEMAR y su Oficina Técnica, determinando tres fuentes de ingresos para el citado órgano, a saber:

- a) Una partida con cargo al presupuesto ordinario de la República del MEP de un cero punto cero uno por ciento (0.01%)
- b) Los recursos dispuestos en la Ley N.º 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y su reglamento.
- c) Los legados y las donaciones de las personas físicas o jurídicas, organizaciones nacionales o internacionales, privadas o públicas y los aportes del Estado o sus instituciones.

Se incluye una reforma al numeral 59 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, N° 6043, respecto la distribución de los ingresos que perciben las municipalidades por concepto de concesiones en la zona restringida.

II. ASPECTOS GENERALES

En el primer artículo se define como objeto de la ley, el fortalecimiento de la educación marino-costera de la comunidad nacional y en particular la educativa en los niveles desde el preescolar hasta la superior e inclusive la no formal.

De importancia, tener en cuenta la independencia constitucional que poseen las instituciones públicas de enseñanza superior en todo lo concerniente a sus funciones, así como el principio de libertad de cátedra, consignados, respectivamente en los numerales 84 y 87 de la Constitución Política.

En el ordinal 3, se declara como Día Mundial de los Océanos, el 8 de junio, disponiendo de modo facultativo, su inclusión en el calendario escolar para su respectiva celebración en los centros educativos, así que se subraya en la

potestad discrecional que otorga la norma, para que se incorpore y celebre dicho día en las distintas sedes de educación, sobre todo a niveles de primaria y secundaria.

2.1 CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN MARINO-COSTERA (Conemar)

Se crea el Conemar como un órgano desconcentrado del Ministerio de Educación Pública, con personalidad jurídica instrumental.

Es necesario aclarar que la personería jurídica es la que ostenta una persona física para representar judicial y/o extrajudicialmente a una persona jurídica,

La personalidad y la personería jurídicas no son términos sinónimos, la personalidad jurídica es una cualidad propia de la persona, conlleva un centro autónomo de imputación de derechos y obligaciones; esta persona actúa a través de representantes, que se constituyen en sus personeros legales. Es decir, la personería se refiere a esa representación, y es ahí donde radica la diferencia con la personalidad, así que la personería presupone la existencia de personalidad jurídica.

La personalidad jurídica plena es propia de los entes descentralizados¹, que tienen atribuciones administrativas o competencias públicas de modo singular y permanente, actúan en nombre y cuenta propios, bajo las directrices emanadas del Poder Ejecutivo (artículos 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública²) y además se les distingue porque deben ser creados por ley o norma de rango superior ya que la potestad reglamentaria es insuficiente para su creación, esto a diferencia de la desconcentración, que sí puede operar tanto por ley como por reglamento, ya que no es materia de reserva legal³.

Esta figura de la desconcentración, es una técnica de distribución de competencias en favor de órganos inferiores de una misma persona jurídica (ente) o de un mismo órgano; esta atribución de competencias lo es en forma exclusiva a dicho órgano, en el entendido que la ejerce como propia, bajo su

¹ La descentralización es diversa de figuras aparentemente iguales, como la desconcentración, la delegación y la concesión legal de competencias centrales. Esta supone competencia exclusiva y personalidad jurídica (plena), el titular de la competencia exclusiva que se descentraliza es otro ente distinto del Estado, no un órgano inferior de éste. El ente descentralizado no está sometido a órdenes ni instrucciones en el desempeño de su competencia exclusiva. La relación que lo liga con el Estado es la llamada tutela administrativa, que incluye, a lo sumo, una potestad directiva y de controlar. Los elementos de la descentralización son varios y discutidos. Los que comúnmente se indican son: a) Personalidad Jurídica; b) Especialidad de la competencia o capacidad pública; c) Sumisión al Estado; d) Autonomía económica, en alguna de sus formas. (el subrayado es propio) Tomado de ORTIZ ORTIZ (Eduardo). Tesis de Derecho Administrativo; Tomo I, Ed. 2002, Stradtman Editorial - Biblioteca Jurídica DIKE, San José, pág. 342 ss, 2002.

² Ley N° 6227, de 2 de mayo de 1978.

³ Ver en este sentido, RAMIREZ ACUÑA (Sergio). Principios del Derecho Administrativo en la Ley General de la Administración Pública, Editorial Universidad de San José, San José, 1997. Pág. 28.

nombre y responsabilidad ya que el órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica plena. Se dice que “técnicamente se da un rompimiento jerárquico de las competencias”.⁴

La Ley General de Administración Pública, regula en su numeral 83 lo relativo a la desconcentración:

1. *Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.*
2. *La desconcentración **mínima** se dará cuando el superior no pueda:*
 - a) *Avocar competencia del inferior; y*
 - b) *Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.*
- 3) *La desconcentración será **máxima** cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.*
- 4) *La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa.*
- 5) *Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extensiva en su favor. (resaltado propio).*

Profundizando en el tema, se señala el caso específico, de los llamados órganos- persona, respecto de los cuales el jurista nacional Rubén Hernández Valle ha indicado lo siguiente:

“En la praxis legislativa costarricense, sin embargo, existen algunos ejemplos de los llamados ‘órganos-persona’, que son órganos desconcentrados que forman parte de otro órgano superior, pero que, sin embargo, por expresa voluntad del legislador, se les dota de personalidad jurídica” (...).

En concordancia con este análisis, se señala un pronunciamiento de la Sala Constitucional que indica:

*“La personalidad jurídica instrumental, en los términos que lo señala la Sala Constitucional y como ha sido entendido en doctrina, es un concepto sustancialmente diverso a la personalidad jurídica plena. De ahí que su uso en las diversas leyes deba ser sustancial y no pretender, como se ha hecho en el pasado, dotar de personalidad jurídica a órganos adscritos con la única salvedad de señalar formalmente en la ley creadora que se le concede **“PERSONALIDAD JURIDICA INSTRUMENTAL”**, pues es el legislador el que debe determinar para*

⁴ Ver en este sentido HERNANDEZ VALLE (Rubén). Instituciones de Derecho Público Costarricense, Tercera reimpresión de la 1° Ed., Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, 1995, p. 127.

qué actividades se concede y bajo qué límites y no conformarse con la simple denominación de instrumental⁵ (Subrayado propio).

Teniendo que dicha desconcentración implica una transferencia de competencias de manera definitiva y exclusiva, para que el órgano las lleve a cabo de manera especializada o particular, se hace necesario especificar para qué funciones se le otorga la personalidad jurídica instrumental al órgano que se pretende crear, las cuales prima facie, serían las relacionadas con los fines que se le están asociando al Consejo, dispuestos en el artículo 10, al igual que con los aspectos relacionados a su administración financiera. No obstante, como ha quedado indicado supra, se precisa su determinación puntual.

En cuanto a los diversos fines asignados al Conemar, se tienen los de impulsar la incorporación de la educación marino-costera en el currículo nacional del sistema educativo y en el de educación superior (artículo 10, incisos a y b), ello en apego a la normativa, funciones y políticas en el campo que tiene el Consejo Superior de Educación (CSE), en su calidad de órgano rector de la educación costarricense, lo cual resulta muy atinente, en asocio a la independencia y rango constitucional de este órgano (artículos 81 de la Constitución Política, 1 y 4 de la Ley N° 1362, Creación del Consejo Superior de Educación Pública y 9 de la Ley 2160, Ley Fundamental de Educación).

Por otra parte, el numeral 11 dispone que el Conemar elaborará y ejecutará un Plan Nacional de Acción (PNA) de carácter quinquenal y que el mismo se evaluará a medio período, por lo que resultaría necesario precisar quién llevará a cabo dicha evaluación.

2.2 FINANCIAMIENTO DEL CONEMAR

En el presente informe se hará referencia a las dos primeras fuentes de ingreso, ya que la tercera responde a situaciones coyunturales o bien a una expectativa o posibilidad de que personas u organizaciones puedan hacer donaciones al citado Consejo, flujo de ingresos que por lo explicado no puede ser objeto de estimación o cálculo.

2.2.1 ESTIMACIÓN DE INGRESOS PARA CONEMAR Y SU OFICINA TÉCNICA

2.2.2 Sobre los recursos provenientes del Presupuesto Nacional

No es clara la intención del legislador sobre la forma de dotar de recursos al CONEMAR, ya que resulta impreciso establecer en el inciso a) que éstos serán generados, en primera instancia, por una partida con cargo al presupuesto ordinario del MEP de un 0.01% sin indicar claramente la base sobre la cual se aplicaría dicho porcentaje.

⁵ Consulta evacuada por el Departamento de Servicios Técnicos, sobre los alcances del concepto de personalidad jurídica instrumental. Tomado del informe jurídico al expediente 14.858.

Si la intención del proyecto es tomar como referencia el presupuesto del MEP, una opción alternativa de redacción sería la siguiente:

- a) Una partida, en el presupuesto nacional, correspondiente al 0.01% del presupuesto anual del MEP a destinar al financiamiento del CONEMAR y su Oficina Técnica”.

Partiendo de la anterior interpretación, a continuación se detalla los recursos que podrían asignársele al nuevo organismo por concepto del inciso a), considerando los recursos asignados para el MEP en el Presupuesto Nacional del 2012.

Monto presupuesto MEP 2012 =	¢1,584,779,000,000
0.01% del presupuesto 2012 =	¢158.477.900
Monto anual de recursos para CONEMAR:	¢158.5 millones de colones.

De acuerdo con la estimación anterior se calcula que los recursos que debería destinar el MEP a CONEMAR rondarían los ¢158.5 millones, los cuales deberían disminuirse de sus asignaciones actuales, a no ser que se incorporen mayores recursos en el presupuesto de este Ministerio. A continuación se presenta un detalle de la estructura programática del MEP de acuerdo con el presupuesto aprobado para el 2012, como se observa el monto a destinar es superior a alguno de los programas a ejecutar por el Ministerio.

**Cuadro No. 1: MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
RESUMEN DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA
PRESUPUESTO 2012 LEY Nº 9019 (Millones de Colones)**

PROGRAMA	MONTO
TOTAL	1,584,779.00
Definición y Planificación de la Política Educativa	316,894.51
Servicios de Apoyo a la Gestión	67,461.03
Desarrollo Curricular y Vínculo al Trabajo	9,024.06
Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo	57,876.36
Aplicación de la Tecnología a la Educación	21,526.74
Gestión y Evaluación de la Calidad	2,129.05
Desarrollo y Coordinación Regional	24,150.99
Programas de Equidad	144,335.73
Implementación de la Política Educativa	941,380.54
<i>01 Enseñanza Preescolar, 1er. Y 2do Ciclo</i>	<i>511,174.68</i>
<i>02 3er. Ciclo y Educación Diversificada Académica</i>	<i>219,887.50</i>
<i>03 3er. Ciclo Educación Diversificada Técnica</i>	<i>92,985.68</i>
<i>04 Enseñanza Especial</i>	<i>72,571.25</i>
<i>05 Educación para Jóvenes y Adultos</i>	<i>44,761.44</i>

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto.

Dada la poca claridad de la propuesta, lo cual se presta a varias interpretaciones, la intención del legislador al ser confusa, necesariamente deberá replantearse con mayor claridad y precisión.

2.2.3 Sobre los recursos por concepto de concesiones en la zona restringida

El inciso b) del artículo 13 señala como segunda fuente de ingresos para el CONEMAR los recursos dispuestos en la Ley N.º 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y su reglamento. Actualmente esta normativa no contempla dichos recursos por lo que el mismo proyecto de marraz en su artículo 15 modifica el artículo 59 de la Ley 6043, creando la referida fuente de ingresos mediante una redistribución de los recursos que perciben las municipalidades por concepto de concesiones en la zona restringida. En la siguiente tabla se muestra una comparación entre el texto actual y el propuesto en el proyecto para el artículo 59.

Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre Nº 6043	Expediente 18.146
<p>Artículo 59.- Los ingresos que perciban las municipalidades por concepto de concesiones en la zona restringida se distribuirán en la forma siguiente:</p> <p>a) Un veinte por ciento se destinará a formar un fondo para el pago de mejoras según lo previsto en esta ley;</p> <p>b) Un cuarenta por ciento será invertido en obras de mejoramiento en las correspondientes zonas turísticas, incluyendo en aquellas todas las inversiones necesarias en servicios de asesoría y gastos de administración requeridos para los fines de la presente ley.</p> <p>Cuando los fondos indicados en los dos incisos anteriores, no fueren total o parcialmente necesarios para el desarrollo de la zona turística, a juicio del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Instituto Costarricense de Turismo, el remanente podrá destinarse a otras necesidades del respectivo cantón; y</p> <p>c) El cuarenta por ciento restante será invertido en obras de mejoramiento del cantón.</p>	<p>Artículo 59.- Los ingresos que perciban las municipalidades por concepto de concesiones en la zona restringida se distribuirán en la forma siguiente:</p> <p>a) Un quince por ciento (15%) se destinará a formar un fondo para el pago de mejoras según lo previsto en esta ley.</p> <p>b) Un treinta y cinco por ciento (35%) será invertido en obras de mejoramiento en las correspondientes zonas turísticas, incluyendo en aquellas todas las inversiones necesarias en servicios de asesoría y gastos de administración requeridos para los fines de la presente ley.</p> <p>Cuando los fondos indicados en los dos incisos anteriores, no fueren total o parcialmente necesarios para el desarrollo de la zona turística, a juicio del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Instituto Costarricense de Turismo, el remanente podrá destinarse a otras necesidades del respectivo cantón.</p> <p>c) Un treinta y cinco por ciento (35%) será invertido en obras de mejoramiento del cantón.</p> <p>d) <u>Un quince por ciento (15%) será invertido para ejecución del CONEMAR y su Oficina Técnica.</u></p>

Tal y como se observa el proyecto propone reducir en 5 puntos porcentuales, los recursos establecidos para los tres destinos actuales y crear un nuevo rubro que otorga el 15% de los recursos al CONEMAR.

Primeramente, se subraya la afectación a la autonomía presupuestaria de los entes municipales, dispuesta constitucionalmente en los numerales 169 y 170 de la Carta Magna, por lo que esta disposición deberá consultarse obligatoriamente a las municipalidades que perciban ingresos en razón de su zona marítimo terrestre.

Para efectos de estimar los recursos que se destinarían al CONEMAR se utiliza la información suministrada por la Contraloría General de la República⁶ sobre el total de ingresos que perciben las municipalidades con zonas costeras del país, correspondientes a las tres provincias Guanacaste, Puntarenas y Limón.

A manera de información se indica que a partir del 2006 existe un nuevo clasificador de ingresos y gastos, el cual presenta subtítulos o partidas que agregan rubros de ingreso que son diferentes a los existentes anteriormente. En el caso de los ingresos municipales, los que corresponden a recursos que reciben las municipalidades por concesiones que otorgan a empresarios en las zona marítimo terrestre se incluyen en el rubro “Alquiler de Terrenos”, con lo cual no se cuenta con un dato exacto de recursos que captan los gobiernos locales por los contratos de concesión que otorgan. No obstante lo anterior, de acuerdo con las consultas efectuadas al Órgano Contralor, se estima que los recursos por concesiones corresponden en promedio a un 95% de los ingresos que reportan las municipalidades por concepto de alquileres.

A continuación se inserta el cuadro con la información remitida por la Contraloría.

Cuadro No. 2 Ingresos Municipales por Alquiler de Terrenos (Incluye Recursos por Concesiones)

Municipalidades	Zona Marítimo Terrestre Kms	Recursos por Alquiler de Terrenos (Incluye montos por concesiones)					
		Millones de colones					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Guanacaste	297.5	324.2	465.4	624.9	899.4	951.5	820.7
Liberia	9.7	41.4	34.9	50.7	104.6	113.5	73.4
Nicoya	49.9	22.8	27.6	23.5	26.0	27.8	28.8
Santa Cruz	89.5	80.8	102.6	122.4	127.4	113.8	124.9
Carrillo	27.3	123.1	151.0	216.5	383.1	381.2	258.3
Cañas	8.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Nandayure	44.3	16.4	88.0	139.1	154.0	165.8	189.3
La Cruz	43.5	29.7	31.1	61.1	88.5	139.1	128.1
Hojancha	7.4	10.0	30.2	11.6	15.8	10.3	17.9

⁶ Información remitida por el Sr. Jaime Mora, Fiscalizador, Secretaría Técnica División Fiscalización Operativa y Evaluativa. Correo electrónico fechado 10-8-2012.

Abangares	17.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Colorado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Puntarenas	626.5	298.2	418.2	401.9	775.0	736.7	1,003.4
Puntarenas	51.0	99.6	39.4	18.4	41.1	24.7	31.8
Esparza	11.1	8.5	7.7	8.6	10.0	7.8	12.1
Osa	113.1	37.2	45.5	57.2	67.4	90.8	110.5
Aguirre	40.2	34.6	53.7	51.3	94.9	101.2	147.1
Golfito	185.7	7.2	22.1	54.6	90.2	66.3	142.4
Parrita	40.0	66.9	79.0	0.0	251.0	209.8	302.7
Garabito	50.4	43.4	75.4	70.1	66.5	76.5	69.4
Lepanto	26.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cócano	44.2	0.0	88.3	129.7	142.3	146.8	181.3
Paquera	64.0	0.8	7.1	12.0	11.6	12.8	6.1
Limón	98.5	28.4	25.3	38.1	33.7	2.5	40.1
Limón	50.5	8.8	7.4	8.2	6.5	2.5	2.5
Pococí	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Siquirres	12.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Talamanca	9.5	19.6	17.9	29.9	27.2	0.0	37.6
Matina	15.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TOTAL	1,022.5	650.8	908.9	1,064.9	1,708.1	1,690.7	1,864.2

Fuente: CGR. Sistema Información sobre Planes y Presupuestos. División Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Conforme a lo que establece el citado artículo del Proyecto de Ley, se determina que un 15% de los ingresos que perciban las municipalidades por concesiones en la zona restringida del Área Marítimo Terrestre, serán destinados a cubrir los costos de ejecución de CONEMAR y su Oficina Técnica. Si se considera que el monto total de ingresos por concepto de alquileres para el 2011 alcanzó los ϕ 1,864.2 millones y que de estos un 95% podrían corresponder a los ingresos que perciban las municipalidades por concepto de concesiones en la zona restringida, lo cual representaría ϕ 1,771.0 millones, se tendría que los recursos que corresponderían al nuevo organismo ascenderían a ϕ 265.7 millones.

A continuación se presenta un detalle de los recursos que se estimaría recibiría CONEMAR por cada municipalidad, además del monto en que se afectaría cada uno de los destinos actuales establecidos en los incisos del artículo 59 actual de la Ley 6043, a saber: a) un fondo para el pago de mejoras según lo previsto en la ley, b) obras de mejoramiento en las correspondientes zonas turísticas, incluyendo inversiones en servicios de asesoría y gastos de administración requeridos para los fines de la ley y c) obras de mejoramiento del cantón; el porcentaje de recursos para estos destinos se reduce en 5 puntos.

Cuadro No. 3 Estimación de recursos a destinar a favor de CONEMAR y afectación de los destinos actuales por municipalidad.

Millones de colones

Municipalidades	Recursos por Alquiler de Terrenos (2011)	Estimación Recursos Zona Marítimo Terrestre (95%)	Estimación Recursos CONEMAR (15%)	Monto de Afectación por Cada Destino Actual (5%)
Guanacaste	820.70	779.67	116.95	38.98
Liberia	73.40	69.73	10.46	3.49
Nicoya	28.80	27.36	4.10	1.37
Santa Cruz	124.90	118.66	17.80	5.93
Carrillo	258.30	245.39	36.81	12.27
Nandayure	189.30	179.84	26.98	8.99
La Cruz	128.10	121.70	18.25	6.08
Hojancha	17.90	17.01	2.55	0.85
Puntarenas	1,003.40	953.23	142.98	47.66
Puntarenas	31.80	30.21	4.53	1.51
Esparza	12.10	11.50	1.72	0.57
Osa	110.50	104.98	15.75	5.25
Aguirre	147.10	139.75	20.96	6.99
Golfito	142.40	135.28	20.29	6.76
Parrita	302.70	287.57	43.13	14.38
Garabito	69.40	65.93	9.89	3.30
Cóbano	181.30	172.24	25.84	8.61
Paquera	6.10	5.80	0.87	0.29
Limón	40.10	38.10	5.71	1.90
Limón	2.50	2.38	0.36	0.12
Talamanca	37.60	35.72	5.36	1.79
TOTAL	1,864.20	1,770.99	265.65	88.55

Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en el **cuadro N° 1 anterior**.

2.2.4 Estimación Total de Recursos

CONEMAR y su Oficina Técnica, podrían recibir recursos con fundamento en la presente iniciativa de ley, por un monto global que a continuación se detalla y estima:

a. Por inciso a) Art. 13

Según la interpretación realizada correspondería el 0.01% del presupuesto anual del MEP para contribuir al financiamiento del CONEMAR y su Oficina Técnica”:

Monto anual de recursos presupuesto MEP: **¢158.5 millones**.

b. Por Art. 15, que reforma el Art. 59 Ley 6043, inciso d)

Se trasladan parte de los ingresos que perciben las municipalidades por concepto de concesiones en la zona restringida.

Monto anual de recursos por concesiones: $1.864.2 \times 95\% = 1771.0$ millones
 $1771.0 \times 15\% = \mathbf{265.7}$ millones anuales.

c. Total de recursos a recibir

Se estima que el monto anual de recursos a recibir anualmente por CONEMAR y su Oficina Técnica, según los cálculos elaborados anteriormente, correspondería a la suma de 424 millones por año.

Este monto de recursos debería ser suficiente para el cumplimiento de los fines de CONEMAR, sin embargo, el presupuesto anual de ingresos y gastos que se elabore y apruebe para la operación de esta dependencia, deberá determinar con mayor exactitud los recursos que se destinarán para la ejecución de su plan de trabajo, tareas y acciones que llevará a cabo este órgano en beneficio de la educación marina y de los costarricenses.

A manera de referencia, se incluye a continuación un detalle de ingresos que perciben organismos o entidades públicas, por un monto similar a los ingresos que podría percibir anualmente el CONEMAR.

**Cuadro No. 4 Ingresos recibidos por algunas Instituciones Públicas.
Año 2011. (En millones de colones)**

Nombre	Ingreso recibido *
CONCEJO MUNICIPAL DISTRITO DE LEPANTO DE PUNTARENAS	307.34
CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO PAQUERA, PUNTARENAS	315.48
CONSEJO DE SALUD OCUPACIONAL	349.39
ALMACEN FISCAL AGRICOLA DE CARTAGO S.A.	358.78
MUNICIPALIDAD DE SAN MATEO	363.16
MUSEO HISTORICO CULTURAL JUAN SANTAMARIA	371.97
BANCREDITO SOCIEDAD AGENCIA DE SEGUROS S.A.	374.97
PATRONATO NACIONAL DE REHABILITACION	402.7
COMISION NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS	434.29
EDITORIAL COSTA RICA	437.29
CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE MONTEVERDE DE PUNTARENAS	448.92
OFICINA NACIONAL DE SEMILLAS	518.84
MUNICIPALIDAD DE HOJANCHA	579.28
UNIDAD DE COORDINACION DEL PROYECTO LIMON CIUDAD PUERTO	580.00
CONCEJO MUNICIPAL DISTRITO DE CERVANTES	585.20
FEDERACION DE MUNICIPALIDADES DE LA REGION SUR DE LA	587.75

PROVINCIA DE PUNTARENAS (FEDEMSUR)	
MUNICIPALIDAD DE JIMENEZ	608.72
INSTITUTO COSTARRICENSE DE INVESTIGACION Y ENSEÑANZA EN NUTRICION Y SALUD (INCIENSA)	610.98
UNION NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES	616.81
LABORATORIO COSTARRICENSE DE METROLOGIA	728.69

Fuente: CGR. Secretaria Técnica. División Fiscalización Operativa y Evaluativa. Sistema de información sobre planes y presupuestos SIPP. Consulta realizada el 19-9-2012.

En el cuadro anterior puede observarse entidades públicas con ingresos que oscilan entre los 300 y cerca de 700 millones de colones anuales.

Dichas entidades según la normativa jurídica que les da su origen, cuentan con objetivos, funciones y responsabilidades cuyo cumplimiento se refleja en los planes estratégicos y operativos correspondientes así como en los presupuestos de gastos e inversiones que presentan al Órgano Contralor cada año.

En consecuencia, el CONEMAR con un monto de ingresos anuales estimados en poco más de 400 millones, debería cumplir con sus objetivos, metas y programas de trabajo conforme al límite de recursos que disponga en el ejercicio económico correspondiente y según el presupuesto respectivo que se deberá presentar a la Contraloría General de la República para la aprobación correspondiente.

2.2.5 Estimación del Efecto Económico en las Finanzas Municipales

Respecto a la afectación que el presente proyecto crea, con base en las estimaciones realizadas, se diría que en principio las municipalidades en términos globales van a tener una reducción total de sus ingresos por concepto de concesiones en un monto cercano a los 266 millones por año.

Esta suma en realidad puede considerarse relativamente baja y por otro lado se distribuirá como una reducción de ingresos para un total de 18 municipalidades, lo que implicaría una rebaja de recursos de ¢14.8 millones en promedio o por el contrario puede decirse que cada Municipalidad costera del país, que percibe ingresos por concesiones en la Zona Marítimo Terrestre contribuiría en promedio con cerca de ¢15 millones para la creación del CONEMAR y su Oficina Técnica.

La afectación específica para cada municipalidad, dependerá de la importancia relativa de esta contribución dentro del monto total de ingresos que perciba cada una de ellas, aspecto que se aprecia en el siguiente cuadro en el cual se incluye información sobre los ingresos al 2011 que percibieron las Municipalidades con territorio en zonas costeras y se compara con el aporte de recursos, que con fundamento en la presente iniciativa de ley deberían hacer al CONEMAR.

Cuadro No. 5 Estimación de recursos a destinar a favor de CONEMAR y su relación con los ingresos municipales. Millones de colones

Municipalidades: Provincia y Cantones	Ingresos Recibidos 2011	Estimación Aporte Municipal CONEMAR	Tasa de Participación (%)
<u>Guanacaste</u>			
Liberia	5,976.98	10.46	0.18
Nicoya	3,436.90	4.10	0.12
Santa Cruz	6,962.98	17.80	0.25
Carrillo	6,737.46	36.81	0.54
			1.86
Nandayure	1,451.83	26.98	
La Cruz	2,230.95	18.25	0.82
Hojancha	579.28	2.55	0.44
<u>Puntarenas</u>			
Puntarenas	7,639.13	4.53	0.06
Esparza	2,423.23	1.72	0.07
Osa	3,220.68	15.75	0.49
Aguirre	2,465.36	20.96	0.85
Golfito	1,540.08	20.29	1.32
Parrita	1,343.09	43.13	3.21
Garabito	3,421.20	9.89	0.29
Cóbano	1,164.88	25.84	2.22
Paquera	315.48	0.87	0.28
<u>Limón</u>			
Limón	6,942.78	0.36	0.02
Talamanca	1,754.70	5.36	0.31
TOTAL	59.606.99	265.65	0.45

Fuente: División Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República y elaboración propia a partir de información contenida en el **cuadro N° 1 anterior**.

De la información del cuadro anterior se puede determinar que el aporte que realizará cada una de las 18 municipalidades con territorio en zonas costeras del país al citado organismo, representa una suma muy poco significativa del total de recursos que perciben o de sus ingresos anuales. Como promedio porcentual, se estima que dichos Gobiernos Locales apenas contribuirán anualmente con un 0.45% del total de ingresos, para la conformación y operación del CONEMAR.

2.2.6 Naturaleza y aspectos del Fideicomiso

Se estipula en el artículo 14 que los recursos asignados al Conemar serán destinados exclusivamente al funcionamiento del Consejo y su oficina Técnica de apoyo y su administración la llevará el Director Ejecutivo, dispuesto en el numeral 9, mediante la figura de fideicomiso u otro mecanismo financiero establecido en el reglamento de la ley.

Sucintamente, un **fideicomiso** o **fidecomiso** es un contrato o convenio en virtud del cual una o más personas, llamada fideicomitente o también fiduciante, transmite bienes, cantidades de dinero o derechos, presentes o futuros, de su propiedad a otra persona (una persona física o persona jurídica, llamada fiduciaria), para que ésta administre o invierta los bienes en beneficio propio o en beneficio de un tercero, llamado fideicomisario.

Cabe señalar que, al momento de la creación del fideicomiso, ninguna de las partes es propietaria del bien objeto del fideicomiso. El fideicomiso es, por tanto, un contrato por el cual una persona destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria en todas las empresas.⁷

Conviene hacer referencia a las ventajas, desventajas, beneficios y limitaciones de que CONEMAR pueda operar como un fideicomiso para la administración financiera de sus recursos, lo cual corresponderá a los Directores de este órgano.

Entre las desventajas es que se debe crear un convenio con un banco del estado para el manejo de los recursos, entidad que cobra una comisión y costos por la administración del mismo. El beneficio se daría entre otros, por un mejor control de los recursos que estarían a cargo de una entidad bancaria.

Por tanto la figura del fideicomiso es una opción para la administración del CONEMAR y su Oficina Técnica, lo que deben resolver sus Directores o jercas, a la par de otras según opciones que contemplan las leyes correspondientes.

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1.- Votación

De conformidad con el artículo 119 constitucional, para la aprobación de este proyecto se requiere de MAYORÍA ABSOLUTA de votos presentes en la Asamblea Legislativa.

2.- Delegación

Atendiendo el numeral 124 de la Constitución Política, esta propuesta de ley PUEDE DELEGARSE en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

3.- Consultas Preceptivas

- Consejo Superior de Educación.
- Instituto Costarricense de Turismo.
- Municipalidades con zona marítimo terrestre.

⁷ Definición obtenida de internet. Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Fideicomiso>.

- Universidades públicas del país.
- Instituto Costarricense de Pesca y acuicultura, Incopesca
- INVU

IV. FUENTES

- Constitución Política de Costa Rica.
- Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre N° 6043, del 2 de marzo de 1977.
- Ley General de la Administración Pública, N° 6227, de 2 de mayo de 1978.
- Ley Creación del Consejo Superior de Educación Pública, N° 1362, del 8 de octubre 1951.
- Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Decreto Ejecutivo No. 7841 del 16-12-1977.
- ORTIZ ORTIZ (Eduardo). Tesis de Derecho Administrativo; Tomo I, Ed. 2002, Stradtman Editorial - Biblioteca Jurídica DIKE, San José.
- RAMIREZ ACUÑA (Sergio). Principios del Derecho Administrativo en la Ley General de la Administración Pública, Editorial Universidad de San José, San José, 1997.
- HERNANDEZ VALLE (Rubén). Instituciones de Derecho Público Costarricense, Tercera reimpresión de la 1° Ed., Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, 1995.
- Departamento de Servicios Técnicos, informe jurídico al expediente 14.858, sobre los alcances del concepto de personalidad jurídica instrumental.
- Informe Integrado Económico Ambiental Proyecto de Ley para la Protección de Pequeñas y Medianas Empresas Turísticas y Comerciales en Zonas Costeras y de Residentes en Zona Marítimo Terrestre.

EXPEDIENTE N° 18.146
/eeb,.