ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA POSIBILITAR LA PRONTA REGULACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS ESTRATÉGICOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.° 21.861

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

LEY PARA POSIBILITAR LA PRONTA REGULACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS ESTRATÉGICOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL

Expediente N.° 21.861

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El Estado debe ser capaz de intervenir de manera eficaz e inmediata ante situaciones de amplia afectación al orden socioeconómico, como es el caso de epidemias o pandemias que afectan la salud pública, para evitar que en medio de esa situación se genere especulación o alzas de precios desproporcionadas en el mercado que limiten o dificulten el acceso productos básicos necesarios por parte de la ciudadanía.

El Derecho fundamental de acceso a la salud garantizado como corolario del artículo 21 de nuestra Constitución Política, que resguarda la vida humana, no puede subordinarse e incumplirse por dinámicas del mercado que generan resultados sociales perversos. El establecimiento de regulaciones proporcionales y racionales, requeridas para la adecuada convivencia social y garantizar el mayor bienestar a todas las personas habitantes del país, es una necesidad y es congruente con el marco constitucional, dentro de las limitaciones posibles al derecho a la libertad de comercio.

La Constitución Política de Costa Rica establece un modelo de economía social de mercado que implica que la libertad de empresa y la libertad contractual constituyen una garantía fundamental, pero se trata de una garantía que no es ni absoluta ni ilimitada.

Tal y como ha señalado la Procuraduría General de la República, en criterio C-149-2001 la libertad de empresa es una libertad sujeta a limitaciones y totalmente enmarcada en el Estado Social de Derecho. En preciso señaló las PGR:

> *“1.- La libertad de empresa: una libertad sujeta a limitaciones*
>
> *Costa Rica es un Estado Social de Derecho, por lo que la interpretación de las libertades públicas debe enmarcarse dentro de éste, tal como indicamos en la Opinión Jurídica OJ-033-2001, antes mencionada. Del carácter Social del Estado se deriva del papel activo que le compete ejercer al Estado a fin de procurar "…el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza…", según lo dispone el artículo 50 de la Constitución, así como el principio de solidaridad nacional consagrado en el artículo 74 constitucional.*

Consecuente con estos principios, el Estado asume responsabilidades en el ámbito socio-económico, por lo que no puede ser indiferente ante los problemas que afronta la sociedad, correspondiéndole, por el contrario, una función de redistribución.

De allí, precisamente, la constitucionalidad que en muy diversas ocasiones ha reafirmado el órgano competente de las diversas medidas adoptadas por el Estado para la defensa y protección de los más débiles y desprotegidos. Se trata, en el fondo, como bien lo ha dicho la Sala Constitucional, de brindar condiciones de igualdad a los desiguales y de esta forma garantizarles una calidad de vida digna, con el consecuente beneficio para la comunidad en su conjunto y el régimen democrático del país. En esta función garantizadora del bienestar social se requiere, entonces, del adecuado equilibrio de las diferentes fuerzas que influyen en el funcionamiento del todo social, incluidas las que participan en el ámbito económico. Para lo cual el Estado puede introducir beneficios para determinadas personas o grupos sociales, creando situaciones de igualdad en favor de los desiguales como medio de eliminar las discriminaciones que enfrentan. En ese sentido, la Sala Constitucional ha considerado que es constitucionalmente válida la facultad del Estado de "arbitrar medidas compensatorias que permitan una mayor concreción del derecho de igualdad de oportunidades y acceso a los beneficios que ofrece nuestro sistema social" (resolución N: 1608-96 de 15: 57 hrs. del 9 de abril de 1996). El establecimiento de esos regímenes es un medio de solución de los problemas socioeconómicos para alcanzar la igualdad. Por ende, esas medidas son constitucionales (Resolución N: 319-95 de 14: 42 hrs. del 17 de enero de 1995). Aspecto que no puede olvidarse cuando se cuestiona la protección que el ordenamiento brinda a un determinado sector, en este caso el caficultor.

Premisa fundamental del orden constitucional costarricense es que las libertades consagradas y protegidas en la Carta Magna no son irrestrictas. Razones de moral, orden público y protección de terceros no sólo permiten sino que exigen de la intervención del legislador para garantizar la adecuada convivencia en sociedad. Y es que, precisamente, el orden social surge ante la necesidad de garantizar el bien común y el mayor bienestar de sus habitantes, de modo tal que permita el pleno desarrollo de la personalidad dentro de la sociedad.

Específicamente, en el caso de la libertad de comercio consagrada en el artículo 46 de la Constitución Política, la Sala Constitucional se ha manifestado en diversas ocasiones sobre la posibilidad con que cuenta el legislador para limitarla bajo dos premisas fundamentales: la interpretación armónica de la libertad de comercio con las otras disposiciones constitucionales y la facultad para otorgar determinadas ventajas o beneficios a ciertos individuos o grupos sociales, a fin de colocarlos en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad. La Sala Constitucional, en el voto No. 1195-91 de las 16: 15 hrs. del 25 de junio de 1991, retomado

por el No. 1608-96 de las 15: 57 hrs. del 9 de abril de 1996, indicó lo siguiente:

"I.- El artículo 46 de la Constitución Política, que se cita como violado, consagra el principio de libertad empresarial. Dispone la referida norma, en lo que interesa, que "Son prohibidos los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuera originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura o industria". En tesis de principio, una interpretación literal podría llevarnos al error de sostener que esa libertad -en cuanto tal- se encuentra sustraída de todo tipo de regulación o limitación por parte del Estado y, en consecuencia, estimarlas violatorias de la Carta Fundamental, lo cual es desacertado. En ese orden de ideas cabe advertir que las normas constitucionales deben interpretarse de manera armónica, de tal forma que se compatibilicen bajo el mismo techo ideológico que las informa. Así, el artículo 28 párrafo segundo de la Constitución, dispone que "Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a terceros, están fuera de la acción de la ley". Dicha norma, interpretada sistemáticamente con la anteriormente transcrita, nos permite concluir que la libertad de comercio es susceptible de regulación por parte del Estado, siempre y cuando -claro está- no traspase los límites de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales…".

El Estado puede entonces limitar la libertad de comercio pero dicha limitación ha de estar ajustada a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Las medidas que en este sentido se adopten no pueden ser, entonces, ni irracionales ni desproporcionadas, sino que deben encontrar resguardo en el orden constitucional costarricense. De lo que se sigue que el Estado Social de Derecho define y limita el concepto de libertad de empresa."

Asimismo, en el marco del Estado Social de Derecho, se comprende que la regulación de precios, ante situaciones de excepción, y en preciso de emergencia nacional, con el objetivo de impedir que el comportamiento anómalo del mercado genere graves afectaciones al bienestar general, es requerido y posible. En ese sentido, la Sala Constitucional ha considerado apegado a nuestro marco constitucional el control de precios dirigido al cumplimiento del artículo 50 de la Constitución Política. En precisó ha señalado la Sala:

"En relación con este tema y específicamente en cuanto al control de precios de los productos por parte del Estado, en la sentencia No.2757-93 de las 14: 45 horas del 15 de junio de 1993, la Sala señaló que dentro del concepto de "interés público" u "orden público" se encuentran involucradas las medidas que el Estado adopta con el fin de asegurar, entre otras cosas, su organización económica; que como medidas de intervención se incluyen las normas jurídicas que controlan los precios de los artículos de consumo; que la regulación de esos precios no afecta el principio económico de "la economía de mercado", ni lesiona la libertad de empresa, de comercio o la

propiedad privada, antes bien, la regulación representa una garantía de uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de esos derechos; que la facultad del Estado de fijar esos precios conlleva necesariamente una limitación a la libertad, pero esa limitación es razonable por estar dirigida al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución; que los mecanismos de control de la producción y del reparto de la riqueza, están orientados por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que les sirven como parámetros de constitucionalidad" (Sala Constitucional, 1995-3120).

El control de precios de productos estratégicos es una necesidad ante una emergencia nacional y responde directamente al cumplimiento del artículo 50 constitucional, pues se trata de una situación excepcional que según ha desarrollado la Sala Constitucional implica que bienes jurídicos más débiles, cedan ante bienes jurídicos más fuertes, de manera tal que, se conserve el orden jurídico y social, con la finalidad de evitar situaciones de peligro para bienes jurídicos que solo pueden rescatarse o salvarse con medidas que afectan a otros bienes jurídicos.

En preciso, la Sala Constitucional, en sentencia N.° 2003-06322 ha desarrollado el concepto de emergencia nacional indicando:

"6.- […] El estado de emergencia es fuente de Derecho, que conlleva, en algunos casos, un desplazamiento, y en otros un acrecentamiento de competencias públicas, precisamente con la finalidad de que pueda hacerle frente a la situación excepcional que se presente ("necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública"); […] Se trata, por definición, de situaciones transitorias y que son urgentes en las que se hace necesario mantener la continuidad de los servicios públicos, de manera que se permite a la Administración improvisar una autoridad para el servicio de los intereses generales que no pueden ser sacrificados a un prurito legalista. De esta suerte, el derecho de excepción -formado por el conjunto de normas dictadas en el momento de necesidad-, deviene en inconstitucional en caso de normalidad, por cuanto se trata de un derecho esencialmente temporal, esto es, única y exclusivamente para solucionar la emergencia concreta que se enfrenta, toda vez que

"[...] no es admisible un tratamiento de excepción para realizar actividad ordinaria de la administración, aunque ésta sea de carácter urgente; [...]" (sentencia número 2001-6503, supra citada).

En este sentido debe hacerse la distinción entre la "mera urgencia", término que actúa a modo de calificativo, y que en muchos casos ni siquiera es necesariamente fundamental o inminente, en tanto

"[...] no es otra cosa más [que] la pronta ejecución o remedio de una situación dada, que se ha originado en los efectos de cómo ha sido manejada ella misma, [...]" (Sentencia número 3410-92, de las catorce

horas cuarenta y cinco minutos del diez de noviembre de mil novecientos noventa y dos);

por lo que bien se le puede entender como la necesidad de actuar de la Administración en determinada situación, y en la mayoría de los casos, se debe a la inercia de ésta para encontrarle solución, conforme a los instrumentos que el ordenamiento jurídico le dota; del "estado de necesidad", entendiendo por tal las situaciones eventuales esto es- no dadas en el marco de la normalidad, y de tal magnitud que pueden afectar, de manera inminente la vida y la propiedad, el interés y el orden públicos, o la seguridad públicas, de manera que no pueden ser controladas, manejadas o dominadas a partir de la normativa ordinaria de que dispone el Gobierno, y que hacen inevitable e inaplazable la intervención administrativa, incluso, al margen de la ley. […]"

Y en sentencia N.° 2001-98 ha indicado:

"En consecuencia, es necesario advertir que en la enumeración ejemplarizante del párrafo tercero y del párrafo último del artículo 22 citado (a propósito resaltados), no queda otro margen de interpretación jurídica, como no sea el de calificar "conmoción interna", "disturbios", "agresión exterior", "epidemias", "hambre" y "otras calamidades públicas", como manifestaciones de lo que se conoce en la doctrina del Derecho Público como "estado de necesidad y urgencia", en virtud del principio "salus populi suprema lex est", entendiendo que el bien jurídico más débil (la conservación del orden normal de competencias legislativas) debe ceder ante el bien jurídico más fuerte (la conservación del orden jurídico y social, que, en ocasiones, no permite esperar a que se tramite y apruebe una ley); y en el Derecho Penal, como "estado de necesidad", o sea, "una situación de peligro para un bien jurídico, que sólo puede salvarse mediante la violación de otro bien jurídico".

Las políticas públicas, ante un estado de emergencia nacional deben tomarse con el apego correspondiente al marco jurídico, pero es claro que la celeridad en la toma de decisiones es fundamental, porque las implicaciones de la inacción y el retraso en una situación excepcional, conllevan como resultado el peligro de pérdida de vidas humanas.

Es por esa razón que, esta iniciativa propone adicionar un nuevo párrafo al artículo 5 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N.° 7472 del 20 de diciembre de 1994 y sus reformas, para normar de forma expresa y clara que, cuando se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N.° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, la Administración Pública podrá regular precios de forma justificada e inmediata mediante la emisión del Decreto Ejecutivo correspondiente, sin necesidad de procedimientos previos.

La norma a la que se adiciona el párrafo (artículo 5 de la Ley N.°7472) es la que regula los casos en los que corresponde la regulación de precios. Indica la norma en cuestión:

> *“Artículo 5°.- Casos en que procede la regulación de precios.*
>
> *La Administración Pública puede regular los precios de bienes y servicios sólo en situaciones de excepción, en forma temporal; en tal caso, debe fundar y motivar apropiadamente esa medida. Esta facultad no puede ejercerse cuando un producto o servicio es vendido o prestado por la Administración Pública, en concurrencia con particulares, en virtud de las funciones de estabilización de precios que expresamente se señalen en la ley.*
>
> *Para el caso específico de condiciones monopolísticas y oligopolísticas de bienes y servicios, la Administración Pública regulará la fijación de los precios mientras se mantengan esas condiciones.*
>
> *Los bienes y servicios sujetos a la regulación mencionada en el párrafo anterior, deben fijarse por decreto ejecutivo, previo parecer de la Comisión para promover la competencia acerca de la conveniencia de la medida. En ese decreto, se debe establecer el vencimiento de la medida cuando hayan desaparecido las causas que motivaron la respectiva regulación, según resolución fundada de esa Comisión, que debe comunicarse al Poder Ejecutivo para los fines correspondientes. En todo caso, esta regulación debe revisarse dentro de períodos no superiores a seis meses o en cualquier momento, a solicitud de los interesados. Para determinar los precios por regular, deben ponderarse los efectos que la medida pueda ocasionar en el abastecimiento.*
>
> *Asimismo, la Administración Pública podrá regular y fijar el precio mínimo de salida del banano para la exportación.*
>
> *La regulación referida en los párrafos anteriores de este artículo, puede realizarse mediante la fijación de precios, el establecimiento de márgenes de comercialización o cualquier otra forma de control.*
>
> *Los funcionarios del Ministerio de Economía, Industria y Comercio están facultados para verificar el cumplimiento correcto de la regulación de precios mencionada en este artículo.”*

El Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N.° 7472, Decreto Ejecutivo 37899, desarrolla el artículo referido, en preciso en la Sección Segunda “Regulación de precios en situaciones de excepción”. En esta sección se desarrolla un largo procedimiento para poder regular precios, normativa que no es compatible con la necesaria toma de decisiones rápidas y efectivas en medio de una emergencia. La única excepción al

procedimiento generada por una declaratoria de emergencia se incluye en el artículo 21 del reglamento, que indica:

> *"Artículo 21.- Regulación en situaciones de excepción. En casos de excepción, la regulación deberá estar precedida por la verificación por parte de la DIEM de las circunstancias de fuerza mayor o desabastecimiento, así como cualquier otro comportamiento anormal de mercado.*
>
> *Igualmente, deberá considerar la existencia de barreras arancelarias o no arancelarias u otros obstáculos que limiten el abastecimiento en el mercado afectado y valore la posibilidad de removerlas para lograr su normalización.*
>
> *Todo lo anterior será aplicable salvo en situaciones de emergencia debidamente declaradas por el Consejo de Gobierno mediante el decreto respectivo."*

Como se observa, la excepción por declaración de emergencia solo aplica para el trámite de circunstancias de excepción. De manera adicional debemos señalar que esta excepción no se encuentra regulada en la norma legal.

En consecuencia, es necesario incluir en el citado artículo 5 de la Ley N.° 7472, de forma expresa y contundente, que el largo procedimiento no debe realizarse ante la existencia de una emergencia nacional declarada. El interés público perseguido, la proporcionalidad y razonabilidad de una medida de esta naturaleza, se fundamenta claramente en la necesidad de proteger el bienestar colectivo con la agilidad necesaria que exige una situación de emergencia.

En virtud de las consideraciones anteriores, se somete al conocimiento y la aprobación de los señores y las señoras diputadas el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA POSIBILITAR LA PRONTA REGULACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS ESTRATÉGICOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL

ARTÍCULO ÚNICO- Se adiciona un nuevo párrafo segundo al artículo 5 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N.° 7472 del 20 de diciembre de 1994 y sus reformas, para que se lea como sigue:

Artículo 5- Casos en que procede la regulación de precios

[…]

Sin menoscabo de otras situaciones de excepción, siempre se comprenderá que hay una situación de excepción cuando se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N.° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005. La Administración Pública podrá regular precios de forma justificada e inmediata mediante la emisión del Decreto Ejecutivo correspondiente, sin necesidad de procedimientos previos, cuando se declare estado de emergencia nacional.

[…]

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

01 de abril de 2020

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.