DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-208-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"SISTEMA DE REGISTRO DE ACTIVIDADES AGRÍCOLAS Y PECUARIAS EN EL TERRITORIO NACIONAL"

EXPEDIENTE Nº 21059

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

MARIBEL LARGAESPADA ROBLES
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:

LILIANA CISNEROS QUESADA
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

30 DE AGOSTO DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3

II.- CONSIDERACIONES DE FONDO 3

III.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO 8

Delegabilidad 8

Votación 8

Consultas 8

Obligatorias 8

Facultativas 8

IV.- ANTECEDENTES 9

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST-208-2019
INFORME JURÍDICO

"SISTEMA DE REGISTRO DE ACTIVIDADES AGRÍCOLAS Y PECUARIAS EN EL TERRITORIO NACIONAL"

EXPEDIENTE Nº 21059

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La propuesta consta de nueve artículos con el objetivo de crear un Sistema de Registro de actividades agrícolas y pecuarias en el territorio nacional. Lo anterior según se menciona en la exposición de motivos, con el propósito de que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, cuente con información agropecuaria detallada, actualizada, oportuna y de calidad, para la toma de decisiones en políticas agropecuarias.

Además, establece como obligación de los productores y productoras el reportar sus actividades agropecuarias en las agencias de servicios agropecuarios locales del MAG, incluyendo reportes de los cultivos de granos básicos, hortalizas y otros.

En el caso de atención de emergencias en el sector agropecuario, se requiere de información actualizada de las fincas, que permita la reactivación de actividades agropecuarias y la comprobación de daños en el corto plazo, para minimizar la interrupción de los ciclos de producción y las pérdidas.

Las entidades públicas y autónomas del sector agropecuario de Costa Rica, como el sistema de Banca para el Desarrollo, que ejecuten programas de crédito o incentivos destinados a las actividades agropecuarias, deberán incluir como parte de los requisitos de aprobación, una certificación emitida por el MAG que exprese que el solicitante está al día con el registro y código único establecido en esta ley.

II.- CONSIDERACIONES DE FONDO

A. Aspectos jurídicos

El tema de este proyecto ya había sido abordado por el Departamento en una anterior ocasión. En el desarrollo del articulado, se establecen obligaciones para los productores agropecuarios, que deben revisarse a la luz de los principios constitucionales de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Al respecto la Sala Constitucional ha dicho lo siguiente:

> (…) *Así, un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: es* ***necesario****,* ***idóneo*** *y* ***proporcional****. La* ***necesidad*** *de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad -o de un determinado grupo- mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La* ***idoneidad****, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, la* ***proporcionalidad*** *nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados."* (El subrayado último no corresponde al original*)…" (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto número 2002-04881 de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del veintidós de mayo del dos mil dos).*

Asimismo, referente a la obligación establecida a los productores (as) nacionales, de reportar las actividades agrícolas que realizan, de manera anual, determinándose que, el cumplimiento de dicho requisito, deberá ser demostrado, en todos los casos, al momento de solicitar ayuda estatal, ante emergencias por fenómenos y contingencias naturales. La sala constitucional ha indicado en el voto 2011-10790 de las trece horas y veinticuatro minutos del doce de agosto de dos mil once lo siguiente:

> *"…Es obvio, que el acceso a la información es un poderoso instrumento de progreso individual, y para el ejercicio de los derechos políticos y sociales. Pero también debe reconocerse que el progreso no significa que los ciudadanos deban quedar en situación de desventaja frente al Estado o a los particulares. El nuevo derecho a la intimidad, debe ponderar los intereses en conflicto, entre el legítimo interés de la sociedad a desarrollarse utilizando la información, como la también necesidad de tutelar a la persona frente al uso arbitrario de sus datos personales. La tutela a la intimidad implica, la posibilidad real y efectiva para el ciudadano de saber cuáles datos suyos están siendo tratados, con qué fines, por cuáles personas, bajo qué circunstancias, para que pueda ejercer el control correspondiente sobre la información que se distribuye y que lo afecta (arts. 24 de la Constitución y 13 inciso 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos). En: OJ-083-2012 de la Procuraduría General de la República, del 05 de noviembre de 2012.*

De lo anterior se desprende que la tutela a la intimidad implica, que la información requerida debe ser la estrictamente necesaria para alcanzar el fin público que se busca. De forma tal que el articulado sea constitucionalmente compatible.

B. Análisis del articulado

Articulo 1.-

Se crea el Sistema de Registro y Código único en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, de las personas físicas y jurídicas, productoras agrícolas y pecuarias.

Al respecto, sería importante especificar a qué se refiere cuando indica que el sistema es de código único. Ahora bien, la obligación de mantener registros sobre productores agrícolas pecuarios y pesqueros se encuentra prevista en el artículo 49.- de la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería N° 7064 y sus reformas.[1] Por otra parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en coordinación con otras instituciones del sector, está trabajando en la construcción del registro único de establecimientos agropecuarios, que permitirá a su vez, tener el registro de productores agropecuarios. (Oficio DM-MAG-573-2019 de 12 de junio 2019.

Artículo 2.-

Se le otorga al Ministerio de Agricultura la responsabilidad de brindar el soporte técnico y económico para desarrollar y mantener actualizada una base de datos, que contemple como mínimo las áreas de cultivos agrícolas y pecuarios, áreas de otros usos del suelo, rendimientos de cosecha obtenidos en el último periodo de producción, inventario de animales domésticos dedicados a la producción pecuaria, el número de productoras y productores involucrados en la actividad.

En la exposición de motivos del proyecto de ley, se indica que el propósito de crear un sistema de registro de actividades agrícolas y pecuarias es necesario para la toma de decisiones políticas agropecuarias, no obstante, en este artículo no queda claro cuál es la finalidad de mantener actualizada una base de datos y a quien va dirigido en cuanto a sus beneficios, razón por la cual se recomienda especificar al respecto.

[1] Ley 7064 "Ley de Fomento al producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería". "Artículo 49.- Para el cumplimiento de sus funciones sustantivas, las áreas de competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería son las siguientes:
(…)
Regulación, racionalización y apoyo al desarrollo de los subsectores agrícola, pecuario y pesquero, mediante el establecimiento de controles, registros y programas de regionalización y zonificación."

Artículo 3.-

Estipula que cada productora o productor deberá reportar sus actividades agropecuarias en las agencias de servicios agropecuarios locales del MAG, por medio de los formularios que para tal efecto el MAG elabore y distribuya. Los reportes serán presentados una vez al año, en el período comprendido entre los meses de abril a junio del año en ejercicio.

Según lo mencionado en la exposición de motivos, el MAG cuenta con 89 agencias de servicios agropecuarios en el país que funcionarán como centros de recibo de información de los involucrados en las actividades agrícolas y pecuarias, que permitirán mantener actualizada la información. Sin embargo, la propuesta no incluye lineamientos claros y precisos, respecto de la información a solicitar, lo que podría acarrear la divulgación de aspectos que atenten contra la actividad comercial del productor. [2]

Artículo 4.-

Indica que los reportes de los cultivos de granos básicos, hortalizas y otros de ciclo corto menor a un año, deben hacerse según el último período cosechado y manifestar las expectativas de siembra y rendimientos futuros.

En este numeral no se especifica cuál sería la sanción al productor por no brindar los reportes de los cultivos que debe contemplar el registro.

Es importante señalar nuevamente, que la información requerida deberá ser la necesaria para alcanzar el fin que persigue el registro de actividades agrícolas y pecuarias.

Artículo 5.-

Los reportes tendrán una vigencia de un año a partir de la fecha de su recepción en las oficinas del MAG.

Se pretende con ello que la información sea actualizada y contar con mayores elementos que permitan la planificación del sector agropecuario.

Articulo 6.-

El MAG establecerá un sistema de verificación para comprobar la veracidad de la información reportada por las y los productores.

[2] Oj-083-2012 05-11-2012. Procuraduría General de la República.

Es importante considerar que el artículo 24 de la Constitución Política[3] otorga una protección a la intimidad y a las comunicaciones. Por lo tanto, establecer un sistema de verificación de información que no indica expresamente a cuáles documentos se refiere, podría implicar el libre acceso del MAG a información y documentos de carácter privado.[4]

Artículos 7.- y 8.-

El artículo 7.- plantea que los programas de reactivación productiva, indemnización, beneficio, fortalecimiento y recuperación de las actividades agropecuarias, así como para la atención de emergencias por fenómenos y contingencias naturales, darán prioridad a las personas registradas y vigentes en el Sistema de Registro y Código Único.

En este mismo sentido el artículo 8.- establece que los productores agropecuarios que sean afectados por fenómenos naturales, para ser sujetos de ayuda estatal deben estar registrados y vigentes en el Sistema de Registro y Código Único a la fecha de ocurrido el fenómeno.

Estos numerales se contraponen, si es una obligación de que los productores agropecuarios que sean afectados por fenómenos naturales, estén registrados en el Sistema de Registro y Código Único, para ser sujetos de ayuda estatal, entonces todos deben estar registrados. Esta asesoría recomienda unificar los dos artículos.

Artículo 9.-

Establece que las entidades públicas y autónomas del sector agropecuario de Costa Rica, que ejecuten programas de crédito o incentivos destinados a las actividades agropecuarias deberán incluir como parte de los requisitos de esta aprobación, una certificación emitida por el MAG que exprese que los beneficiarios están al día con el reporte establecido en esta ley.

Al respecto se debe indicar que esta disposición afecta la autonomía administrativa de las entidades públicas y autónomas del sector agropecuario. Igualmente, no establece una justificación técnica para imponer esa obligación.

A manera de conclusión, se recomienda valorar la conveniencia de la propuesta de ley, en razón de que esta función como se mencionó anteriormente, ya se encuentra establecida en la Ley 7064 y además el Ministerio de Agricultura y

[3] Constitución Política, "Artículo 24.- Se garantiza el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones…"

[4] Informe jurídico del expediente 18167.

Ganadería se encuentra trabajando en la construcción del Registro Único de establecimientos agropecuarios.

III.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO

Delegabilidad

Este proyecto regula aspectos sobre materia de crédito, por ello no es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Votación

Para su aprobación, el proyecto de ley requiere de acuerdo al artículo 24 de la Constitución Política, de una votación de mayoría calificada, del total de los miembros de la Asamblea.

Consultas

Obligatorias

- Banco Central
- Bancos Comerciales del Estado
- Instituciones Autónomas del Sector Agropecuario

Facultativas

- Corporación Arrocera Nacional
- Corporación Ganadera
- Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria

La Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios consulta la iniciativa de ley a las instituciones siguientes:

Confederación Centros Agrícolas Cantonales
Corporación de Fomento Ganadero
Consejo Nacional de Producción
Comisión Nacional de Emergencias
Sistema Bancario Nacional
Instituciones Autónomas del Estado
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)
INCOPESCA
Autoridad Reguladora de los servicios Públicos
Junta de Protección Social

Instituto Costarricense de Ferrocarriles
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
Banco de Costa Rica
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Banco Nacional de Costa Rica

IV.- ANTECEDENTES

Normativa

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 19 de noviembre de 1949.
- ✓ Ley de fomento a la producción agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG N° 7064 y sus reformas.
- ✓ Ley 4534 Convención Americana de Derechos Humanos.

Procuraduría General de la República

- ✓ OJ-083-2012 del 05 de noviembre 2012

Sala Constitucional

- Resolución 2002-04881 de las catorce horas con cincuenta minutos del 22 de mayo 2002.
- Resolución 2011-10790 de las trece horas y veinticuatro minutos del doce de agosto del dos mil once.

Informe Jurídico

- ✓ Expediente 18167

Oficios

DM-MAG-573-2019 de 12 de junio 2019
GCJ-MSM-184-2019 Banco de Costa Rica 03-06-2019
D.J./2523-2019 Banco Nacional de Costa Rica 03-06-2019
PESJ-232-2019 INCOPESCA 11-06-2019
CFG-0259-2019 CORFOGA 06-06-2019

Elaborado por: mlr
/*lsch// 30-8-2019
c. archivo