ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMAS A LA LEY GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL, N.° 8495, DE 6 DE ABRIL DE 2006, LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA PRODUCCIÓN PECUARIA

VARIAS SEÑORAS DIPUTADAS Y SEÑORES DIPUTADOS

EXPEDIENTE N.º 20.192

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

PROYECTO DE LEY

REFORMAS A LA LEY GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL, N.° 8495, DE 6 DE ABRIL DE 2006, LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA PRODUCCIÓN PECUARIA

Expediente N.° 20.192

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Ley General de Salud Animal (Ley Senasa), N.° 8495, entró en vigencia el 16 de mayo de 2006 con el objetivo de regular la protección de la salud animal, la salud pública veterinaria y el funcionamiento del Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa). Desde ese momento han transcurrido diez años y, si bien, la ley ha cumplido su cometido y ha permitido opciones de comercialización a nivel internacional de los productos de origen animal, existen experiencias que han sido compartidas desde diversas partes del país, sobre una infinidad de injusticias que se han llevado a cabo poniendo como excusa su aplicación.

Por ello, se ha despertado una gran resistencia desde grupos de pequeños y medianos productores y transportistas, que revela la necesidad urgente de atender las situaciones expuestas por quienes han sufrido las consecuencias de la aplicación de este marco normativo y buscar la manera de construir soluciones. (Ver en ese sentido: http://www.agromeat.com/140502/costa-rica-ganaderos-temen-ir-a-la-quiebra-por-llamada-ley- %E2%80%9Csenasa%E2%80%9D)

En ese sentido, debe tenerse claro que entre las razones para la promulgación de la Ley Senasa destaca -además de regular la producción de alimentos de origen animal desde un enfoque de seguridad alimentaria y de inocuidad de los alimentos- la necesidad armonizar las legislaciones nacionales, en razón de la globalización y el establecimiento de nuevas exigencias como requisitos para el comercio internacional.

Lo anterior de conformidad con lo que se planteó en la exposición de motivos que dio fundamento al expediente legislativo N.° 15.148, que pasó a ser la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal, donde se indica que:

> *“La Ley General de Salud Animal -- Nº 6243 -- de 1978, no sólo ha perdido vigencia interna, sino que no se ajusta plenamente al enfoque técnico de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), particularmente el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarios – AMSF -. Costa Rica firmó el Protocolo de Adhesión al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), en noviembre de 1990; en abril*

de 1993 firmó el Tratado de Libre Comercio con México y mantiene un Convenio Bilateral con los Estados Unidos (…). Como país se deben manejar bien las ventajas comparativas del Sector Pecuario y proteger la Salud Animal de plagas y enfermedades ausentes del perfil sanitario de la ganadería y fauna silvestre costarricense. Al mismo tiempo el exportador del sector pecuario, requiere con urgencia de un Servicio Veterinario Oficial que le permita el acceso franco a los nuevos mercados. Esto, sólo será posible con un Servicio ARMONIZADO Y EQUIVALENTE que asegure que las medidas veterinarias se basan en una evaluación de los riesgos para la Salud Animal y la Salud Pública Veterinaria y que goce del respeto de la comunidad internacional."

El cumplimiento de las medidas internacionales para la comercialización de los alimentos es fundamental, la salud de las personas y de los animales es un tema muy serio que no debe ser subvalorado. Sin embargo, hay situaciones derivadas de la incorrecta interpretación y aplicación de la Ley Senasa, que se han traducido en la violación de la soberanía y la seguridad alimentaria de muchas personas, especialmente de zonas rurales, en el territorio nacional. Esto contribuye a agudizar las ya de por sí críticas situaciones de hambre y desnutrición en Costa Rica.

Debemos reconocer que estamos frente a un problema de aplicación de la normativa, por una parte, y frente a la incapacidad institucional de la Administración de corregirlo oportunamente, por otra. Mediante este proyecto de ley se pretenden realizar reformas puntuales al texto actual de la Ley Senasa, de modo que sea posible fijar criterios de aplicación con rango legal y así evitar las situaciones denunciadas por los pequeños y medianos productores y transportistas, quienes no cuentan con las posibilidades reales de ajustarse a estándares internacionales para la comercialización de sus productos.

Es necesario reconocer la importancia de contar con medidas sanitarias y fitosanitarias que permitan la comercialización internacional de los productos, en atención a los compromisos internacionales que tiene el Estado costarricense. En este sentido, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias es uno de los compromisos que llevan a la adopción de la Ley Senasa. Sin embargo, hay aspectos derivados de dicho acuerdo que deben aprovecharse para garantizar la estabilidad y el desarrollo adecuado de las diferentes categorías de riesgo, según la actividad productiva que se pretenda regular.

Considerando que las disposiciones del acuerdo tienen como objetivo principal la homogenización de los estándares de calidad en procura del comercio internacional, tal y como se señala en el artículo primero, que a la letra dice: *"El presente Acuerdo es aplicable a todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar, directa o indirectamente, al comercio internacional. Tales medidas se elaborarán y aplicarán de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo."*

De manera que la producción que no se destine al comercio entre los países podría tener estándares diferenciados, siempre que se garanticen las medidas mínimas en materia sanitaria y fitosanitaria. A manera de ejemplo, se debe considerar que este mismo acuerdo considera la necesidad de implementar las medidas exigidas de manera diferenciada, como se indica expresamente en el artículo décimo que señala:

> *"Artículo 10.- Trato especial y diferenciado*
>
> > **1.** *Al elaborar y aplicar las medidas sanitarias o fitosanitarias, los Miembros tendrán en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo Miembros, y en particular las de los países menos adelantados Miembros. (…)"*

Es decir, si los estrictos estándares de seguridad en el comercio internacional reconocen la necesidad de un trato diferente, que contemple las necesidades especiales de los países con menores capacidades para aplicar las medidas exigidas, ¿por qué no debe el Estado costarricense, a nivel nacional, considerar también un trato distinto?

Esta posibilidad de diferenciar las regulaciones también encuentran sustento desde la academia, a manera de ejemplo, se ha escrito en relación con las enfermedades transmisibles y de la producción:

> *"(…) la sistematización se debería dar por las prioridades sanitarias de cada forma particular de producción ganadera y de los procedimientos de comercialización, faena, industrialización y distribución de los alimentos que le son propios. Quedarían claramente caracterizados, de esta forma, los problemas particulares de salud y producción de cada núcleo poblacional (…)." (Casas, R., Rosenberg, F., & Astudillo, V. (1991). La producción y la salud animal y sus interrelaciones con la salud pública veterinaria en América Latina y el Caribe. cientific and Technical Review of the Office International des Epizooties (Paris), 1087-1100.)*

A partir de lo expuesto, queda de manifiesto la razonabilidad de proponer una regulación diferenciada que considere las diferentes condiciones y necesidades de las categorías de producción antes señaladas.

Adicionalmente, la Ley Senasa otorga potestades de policía a sus autoridades. Lo lógico es que de dichas potestades se deriven responsabilidades, en virtud de lo cual se plantea que uno de los principios básicos para la interpretación y la aplicación de la ley en cuestión sea el principio de prohibición de la arbitrariedad, sobre el que la jurisprudencia constitucional ha señalado que:

> "(…) ha surgido en el Derecho Constitucional contemporáneo, como uno de los principios rectores de la función administrativa el de la interdicción de la arbitrariedad, de acuerdo con el cual la conducta administrativa debe

> ser suficientemente coherente y razonablemente sustentada en el bloque de legalidad, de modo que se baste y explique por sí misma." (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.° 14421 de las once horas el 17 de diciembre de 2014).

Al incorporar este principio dentro de los rectores de la interpretación de esta ley se está asegurando mayor claridad a la hora de aplicar la Ley Senasa, de manera que se pueda determinar con mayor facilidad cuando se esté frente a la extralimitación de las competencias del Servicio Nacional de Salud Animal y se puedan fijar las responsabilidades que correspondan.

En ese mismo sentido, también se busca expresar la responsabilidad de la Administración cuando se causen daños y perjuicios a terceros, como consecuencia de las acciones o de las omisiones de las autoridades del Senasa a la hora de aplicar la ley que les rige.

Con esta iniciativa de ley se pretende: i) la regulación diferenciada para la producción artesanal y de subsistencia, ii) expresar el principio de prohibición de la arbitrariedad y colocarlo como rector del ejercicio de las competencias del Senasa y iii) señalar la obligación de la Administración de hacerse responsable por los daños y perjuicios ocasionados por ella.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMAS A LA LEY GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL, N.° 8495, DE 6 DE ABRIL DE 2006, LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA PRODUCCIÓN PECUARIA

ARTÍCULO 1.- Se reforman los artículos 4, 6, 34, 35, 37, 38, 39, 51, 58, 64 y 68 de la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal, N.° 8495, de 6 de abril de 2006, para que en adelante se lean:

“Artículo 4.- Interpretación de esta ley

La presente ley será interpretada en beneficio de la salud humana, la salud animal y el medio ambiente, y para la protección de cada uno de ellos. La jurisprudencia, la doctrina y los principios generales del derecho servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan. Sin perjuicio de otros principios, se considerarán los siguientes: el principio precautorio o de cautela, el principio de análisis de riesgos, el principio de protección de los intereses del consumidor, el principio de equivalencia y el principio de transparencia e información **y el principio de prohibición de la arbitrariedad.**

Deberá emplearse el principio de proporcionalidad para determinar el campo de aplicación del ordenamiento escrito, de manera que se diferencie según el riesgo sanitario que implica el establecimiento sujeto a control.

(…)”

“Artículo 6.- Competencias

El Senasa tendrá las siguientes competencias:

(…)

d) Proponer al Poder Ejecutivo que dicte las normas reglamentarias sobre materias de salud animal y salud pública veterinaria**. Siempre que sea técnicamente posible desde la perspectiva sanitaria, estas propuestas deberán incluir normas diferenciadas, que se adapten de mejor forma a la realidad de las explotaciones que emplean métodos artesanales y a aquellas que por su reducido tamaño tienen dificultades técnicas y financieras para implementar estándares internacionales o**

normas establecidas fundamentalmente para las actividades agroindustriales.

e) Dictar las normas técnicas pertinentes, elaborar los manuales de procedimientos, así como ejecutar y controlar las medidas de bienestar animal, inspección veterinaria, desplazamiento interno, importación, exportación, tránsito, cordones sanitarios, prohibición de desplazamiento a zonas o locales infectados, prohibición o uso controlado de medicamentos veterinarios y reactivos de laboratorio veterinario, vigilancia e investigación epidemiológica y medidas sanitarias y veterinarias, en general, de todo animal doméstico, silvestre, acuático u otros, su material genético, sus productos, subproductos, derivados, sus desechos, las sustancias peligrosas y los alimentos para animales. **En el ejercicio de esta competencia, el Senasa tomará en consideración tanto el tamaño de la explotación agropecuaria, como el uso de métodos artesanales, en tanto criterios objetivos que permitan establecer normas técnicas manuales diferenciados y adaptados a la realidad de establecimientos, facilitando el cumplimiento de la normativa de protección a la salud humana, la salud animal y el medio ambiente por parte de dichos establecimientos.** Esos criterios objetivos deberán valorarse también durante la ejecución y el control de las medidas arriba indicadas. Se incluye en esta ley la competencia para conocer y regular cualquier otra medida o producto que la tecnología desarrolle y afecte la salud o la producción animal.

(…)"

"**Artículo 34.- Monto de los servicios y las tarifas**

El monto de las tarifas por los servicios que brinde el Senasa se fijará mediante decreto ejecutivo, según estudios técnicos y con base en el principio de servicio al costo, previa consulta a los usuarios. Al decretarse las tarifas deberá establecerse una clasificación de los usuarios de los servicios, considerando el tamaño de su explotación y su capacidad financiera, con el objetivo de aplicarles tarifas diferenciadas según estos parámetros. Los ingresos percibidos deberán ser reinvertidos de conformidad con la presente ley.

Artículo 35.- Exoneración de pago

El Poder Ejecutivo podrá autorizar la exoneración parcial o total del pago de servicios que presta esta institución mediante un decreto ejecutivo. Para ello seguirá los criterios de interés público, científico o de fomento del sector productivo. El acto mediante el cual se autorice deberá estar motivado. Los colegios técnicos agropecuarios quedarán exonerados del pago por los servicios que soliciten al Senasa para el

desarrollo de sus actividades académicas**. También se beneficiarán de esta exoneración las explotaciones agropecuarias de subsistencia y que no se destinan principalmente a producir con fines comerciales."**

"Artículo 37.- Potestades de policía sanitaria

El Senasa queda autorizado para ordenar y ejecutar las medidas sanitarias necesarias, en materia de la aplicación de medicamentos veterinarios, el sacrificio de los animales afectados, los sospechosos de estarlo o los que han estado en contacto con ellos; la retención, el decomiso, la desinsectación, la desinfección, la devolución al país de origen, cuarentena, desnaturalización, destrucción de productos, subproductos y derivados de origen animal, así como el material genético y biotecnológico sometido a tecnologías de ingeniería genética y otros, los cuales obligatoriamente deben estar basados en la demostración por medios científicos, técnicos, testimoniales, documentales y/u otro medio de prueba válido, que justifiquen la aplicación de tales medidas, pero en estricto acatamiento de principios de respeto a la propiedad y todos sus alcances establecidos constitucionalmente.

De todo lo actuado habrá constancia en un expediente administrativo; para ello, se deberá demostrar la debida motivación del acto y lo que dispone como medios de prueba en el párrafo primero de este artículo.

Para el ejercicio de las competencias que esta ley le confiere, el Senasa contará con las potestades que ostenta el Servicio Fitosanitario del Estado, establecidas en la Ley N.° 7664, de 8 de abril de 1997.

La persona interesada tendrá derecho a que, en el acto, se le entregue una copia legible de dicha acta.

Para el ejercicio de las competencias que esta ley le confiere, el Senasa contará con las potestades que ostenta el Servicio Fitosanitario del Estado, establecidas en la Ley N.° 7664, de 8 de abril de 1997**. Queda prohibido el ejercicio de estas potestades cuando no sé está poniendo en riesgo la salud pública, la salud pública veterinaria o la salud animal.**

Artículo 38.- Medidas sanitarias

Los funcionarios del Senasa quedan facultados para que realicen inspecciones o visitas, así como para que apliquen las medidas sanitarias dentro de la propiedad privada o pública, en caso de que las mercancías pongan en riesgo la salud pública veterinaria o la salud animal.

Para el ejercicio de esta facultad, los funcionarios del Senasa deberán observar en todo momento los principios de proporcionalidad y de prohibición a la arbitrariedad enunciados en el artículo 4 de esta ley y deberán informar al administrado acerca de los recursos legales para impugnar el acto administrativo que reviste la medida sanitaria.

Artículo 39.- Certificaciones oficiales y equivalencia

El Senasa podrá certificar el cumplimiento que hagan los administrados de los controles veterinarios, las normas técnicas, las condiciones de producción y cualquier otra actividad que esté bajo su supervisión y control.

De igual manera, el Senasa podrá determinar y acordar la aplicación del principio de equivalencia de las medidas y garantías sanitarias que consten en los certificados emitidos por las autoridades de otros países.

El Senasa también queda facultado para determinar y certificar la aplicación del principio de equivalencia de las medidas sanitarias en el ámbito nacional."

"Artículo 51.- Documentación para el transporte internacional

Las personas físicas o jurídicas, así como las compañías dedicadas al transporte internacional y en tránsito, estarán obligadas a requerir, de los interesados, los documentos y requisitos que imponen la presente ley y su reglamento, antes de recibirlos a bordo.

De no portar esos documentos, el Senasa podrá disponer el sacrificio de los animales, la desnaturalización de los productos, o bien, la devolución al país o lugar de origen, según proceda, sin perjuicio de cualquier otra medida que la legislación disponga. Los gastos por la aplicación de las medidas anteriores correrán por cuenta del importador, del particular interesado o de su representante."

"Artículo 58.- Retiro del certificado veterinario de operación

El Senasa podrá retirar el certificado veterinario de operación si determina, previa inspección, que el establecimiento no cumple los requisitos sanitarios fijados para las actividades autorizadas. En caso de que el certificado se retire, el interesado deberá solicitarlo de nuevo.

El retiro del certificado deberá hacerse mediante una resolución debidamente motivada, contra la cual caben los recursos contemplados en la Ley General de la Administración Pública."

"**Artículo 64.- Seguridad de los productos y subproductos de origen animal**

El Senasa, en conjunto y coordinación con el Ministerio de Salud, determinará las medidas sanitarias necesarias para garantizar la seguridad de los productos y subproductos de origen animal destinados al consumo humano. De igual manera, velará por la idoneidad de los insumos utilizados en su elaboración.

En la determinación de las medidas sanitarias mencionadas en el párrafo anterior, siempre que sea técnicamente posible desde la perspectiva sanitaria, deberán incluirse normas diferenciadas que se adapten de mejor forma a la realidad de las explotaciones que emplean métodos artesanales y a aquellas que por su reducido tamaño tienen dificultades técnicas y financieras para implementarlas.

Se prohíbe la producción, transformación y distribución de productos o subproductos de origen animal o de alimentos para animales que no sean seguros para el ambiente o el consumo humano o animal."

"**Artículo 68.- Productos sujetos a la trazabilidad/rastreabilidad**

El Senasa velará por la creación, ejecución y verificación de los sistemas de trazabilidad/rastreabilidad de lo siguiente:

(…)

Al crear y ejecutar estos sistemas de trazabilidad/rastreabilidad, el Senasa deberá valorar, técnicamente desde la perspectiva sanitaria, si resulta indispensable incorporar los productos mencionados en este artículo, incluidos los animales vivos, cuando estos no forman parte de una operación comercial. Cuando no sea indispensable estos productos serán excluidos del sistema."

ARTÍCULO 2.- Adiciónese un nuevo inciso k) al artículo 2, un artículo 51 bis y un artículo 87 bis a la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal, N.° 8495, de 6 de abril de 2006, que dirán:

"**Artículo 2.- Objetivos de la ley**

La presente ley tiene como objetivos:

(…)

k) Fomentar el desarrollo agropecuario y la preservación de las prácticas tradicionales que, en atención al artículo 1 de la Constitución Política, garanticen un enfoque multiétnico y pluricultural."

"**Artículo 51 bis.-** **Documentación para el transporte nacional**

Las personas físicas o jurídicas, así como las compañías dedicadas al transporte nacional estarán obligadas a requerir de los interesados los documentos y requisitos que establecen la presente ley y sus reglamentaciones, antes de recibirlos a bordo. Los requisitos que se soliciten deberán ser acordes con la capacidad de transporte del vehículo y tomar en cuenta la distancia por recorrer.

De no portar esos documentos, el Senasa podrá disponer el sacrificio de los animales cuando esta situación implique un riesgo comprobado para la salud animal, la salud pública o la salud pública veterinaria, o la desnaturalización de los productos, según proceda.

Lo anterior, sin perjuicio de cualquier otra medida sanitaria que la legislación disponga.

Los gastos por la aplicación de las medidas anteriores correrán por cuenta del importador, del particular o de su representante."

"Artículo 87 bis.- **Responsabilidad de la Administración**

La Administración será responsable cuando una conducta suya, contraria a las disposiciones de esta ley, produzca daños y/o perjuicios a un tercero."

TRANSITORIO ÚNICO.- El Servicio Nacional de Salud Animal tendrá seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adaptar su aplicación de conformidad con lo aquí dispuesto.

Rige a partir de su publicación.

Edgardo Vinicio Araya Sibaja

Gerardo Vargas Varela

Suray Carrillo Guevara

José Francisco Camacho Leiva

Ana Patricia Mora Castellanos

Jorge Arturo Arguedas Mora

José Antonio Ramírez Aguilar

DIPUTADOS Y DIPUTADAS

18 de enero de 2017.

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Ambiente.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.