ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

REFORMAS A LA LEY GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL, N°8495, DEL 06 DE ABRIL DE 2006, LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA PRODUCCIÓN PECUARIA

EXPEDIENTE N° 20.192

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

16 DE OCTUBRE DE 2019

SEGUNDA LEGISLATURA

(Del 1º de mayo del 2019 al 30 de abril del 2020)

DEPARTAMENTO DE COMISIONES

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE AMBIENTE

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

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

Expediente N.° 20.192

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los (as) suscritos (as) diputados (as) integrantes de la Comisión Permanente Especial de Ambiente encargada del estudio del 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 legislativo Nº 20.192, iniciativa los diputados y diputadas Edgardo Araya Sibaja, Gerardo Vargas Varela, Francisco Camacho Leiva, Suray Carrillo Guevara, José Ramírez Aguilar, Patricia Mora Castellanos y Jorge Arguedas Mora, que fue publicado mediante La Gaceta Nº 28, Alcance N°31 del 08 de febrero de 2017; rendimos el presente Dictamen Unánime Afirmativo. Lo anterior con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. OBJETO DEL PROYECTO

Con la reforma a la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal, se pretende crear un marco regulatorio y de actuación diferenciado, por parte de Senasa para con las explotaciones que emplean métodos artesanales, o que por su reducido tamaño tienen dificultades técnicas y financieras para implementar estándares internacionales o normas establecidas fundamentalmente para las actividades agroindustriales. Para estos efectos Senasa deberá tomar en consideración tanto el tamaño de la explotación agropecuaria, como el uso de métodos artesanales, en tanto criterios objetivos que permitan establecer normas diferenciadas y adaptadas a la realidad de los establecimientos, facilitando el cumplimiento de la normativa de protección a la salud humana, la salud animal y el medio ambiente.

En ese sentido, Senasa deberá emplear 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. Adicionalmente, al decretarse las tarifas por sus servicios 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 (ver en Anexo Nº 2 tarifas actuales).

Igualmente, se podrán aplicar exoneraciones a las explotaciones agropecuarias de subsistencia y que no se destinan principalmente a producir con fines comerciales. En cuanto a la ejecución y verificación de los sistemas de trazabilidad/rastreabilidad, tal y como se señaló, Senasa deberá valorar técnicamente desde la perspectiva sanitaria, si resulta indispensable incorporar ciertos productos cuando no forman parte de una operación comercial, siendo que cuando no sea indispensable, estos productos serán excluidos del sistema.

Por otra parte, el proyecto establece un marco regulatorio más estricto en cuanto a las actuaciones de Senasa se refiere. Se señala que en la aplicación de las medidas sanitarias los funcionarios del Senasa deberán observar en todo momento los principios de proporcionalidad y de prohibición a la arbitrariedad, y deberán informar al administrado acerca de los recursos legales para impugnar el acto administrativo que reviste la medida sanitaria.

En cuanto a sus potestades de Policía Sanitara, se establece que sus actuaciones obligatoriamente deben estar basadas 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. Se crea la figura del expediente administrativo en donde se deberá dejar constancia de lo actuado; para ello, se deberá demostrar la debida motivación del acto y lo que dispone como medios de prueba. Asimismo, se indica que le 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. En la misma línea, un eventual retiro de un certificado veterinario de operación deberá hacerse mediante una resolución debidamente motivada, contra la cual caben los recursos contemplados en la Ley General de la Administración Pública. Finalmente, se establece que la Administración será responsable cuando una conducta suya, contraria a las disposiciones de esta ley, produzca daños y/o perjuicios a un tercero.

2. CRITERIOS RECIBIDOS

Mediante moción N°33-22 del exdiputado Araya Sibaja, aprobada por unanimidad en la sesión ordinaria N°22 del 23 de febrero de 2017, el proyecto de ley se consultó a:

- FECON
- CISAN-UCR
- UCR
- SENASA
- MAG
- Consejo Nacional Agropecuario

Las respuestas recibidas en plazo, se sintetizan en el siguiente cuadro de resumen:

OFICIO	RESUMEN
UN-509-2017 **CISAN-UCR**	• En las objeciones propuestas quedan implícitas las objeciones que los pequeños productores han hecho y hacen en relación con la Ley General del SENASA vigente. • Partiendo de la convicción de que “no se puede tratar como iguales cosas, situaciones o explotaciones que no son iguales”, las reformas propuestas constituyen una solución al problema de inequidad en el trato a pequeños productores pecuarios. • Las reformas propuestas, específicamente en el artículo 64, abren la posibilidad de que existan en nuestro país normas diferenciadas para la seguridad de los productos y subproductos de origen animal que se adapten de mejor manera a la realidad de las explotaciones que emplean métodos artesanales, que practiquen el autoconsumo, y/o que poseen un bajo nivel tecnológico, sin que por ello se incumpla con la garantía de la inocuidad como principio fundamental de la salud humana y de la sanidad animal y ambiental. • El ejercicio del autoconsumo es un derecho y constituye la base de la seguridad alimentaria y nutricional de muchas familias agricultoras, y al no constituir una actividad comercial ni de

	explotación, no puede estar sujeto a las mismas regulaciones que son requeridas para explotaciones de mayores dimensiones. • La Comisión no presenta objeciones en relación con las reformas propuestas, pues los cambios que se proponen permiten la creación de normativa diferenciada que beneficia a los pequeños productores nacionales, sin que por ello se vea afectada la inocuidad de los productos de origen animal. • Hace las siguientes sugerencias: i) sustituir los términos "subsistencia o pequeña producción" por "autoconsumo". Ii) aclarar que las técnicas artesanales no implican poner en riesgo la salud humana, animal o ambiental. Iii) las normas diferenciadas deben ofrecer la claridad y los detalles necesarios para asegurar la inocuidad de los productos, iv) Incluid dentro de las funciones de SENASA el seguimiento y acompañamiento a pequeños productores.
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA **DM-MAG-584-2017**	• **Reforma al artículo 4:** No se encuentra reparo en que los principios de interdicción de la arbitrariedad y de proporcionalidad queden explícitos en el texto. • ***Reforma al inciso d) del artículo 6:*** *propone el siguiente texto sustitutivo: "**e)** (…)* ***En el ejercicio de esta competencia, el Senasa tomará en***

	consideración tanto el tamaño de los establecimientos sujetos a control, como el uso de métodos de producción artesanales entre otros reconocidos por el Senasa, en tanto criterios objetivos que permitan establecer normas técnicas manuales diferenciados y adaptados a la realidad de establecimientos, siempre que sea técnica, científica y profesionalmente posible desde la perspectiva sanitaria de la protección a la salud humana, la salud animal y el medio ambiente. *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.* ***(…)"*** • **Reforma al artículo 34:** Recomienda eliminarlo, ya que el SENASA presta los servicios al costo y de ahí proviene una buena parte de su presupuesto. La exoneración generaría pérdidas y no se está asignando una fuente alternativa de ingresos. • **Reforma al artículo 35:** Recomienda eliminarlo por las mismas razones que el 34. • **Reforma al artículo 37:** objeta únicamente la reforma al párrafo primero, por considerar que limita sus competencias en el

	ejercicio de la autoridad sanitaria. • **Reforma al artículo 38:** Indica que no se comparte la propuesta de eliminar la frase "y los que éste designe" del artículo actualmente vigente, pues esa posibilidad ha permitido que otros funcionarios puedan ejecutar medidas de manera oportuna, minimizando los riesgos a la salud. • **Reforma al artículo 39:** indica que su aplicación corresponde a la Autoridad Sanitaria de un tercer país, según el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, por lo que objeta la adición. • **Reforma al artículo 51:** Recomienda eliminarlo. **Reforma al artículo 64:** Recomienda el siguiente texto sustitutivo: "**Artículo 64.- Seguridad de los productos y subproductos de origen animal** (…) En la determinación de las medidas sanitarias mencionadas en el párrafo anterior, siempre que sea técnica, científica y profesionalmente posible desde la perspectiva sanitaria, deberán incluir mecanismos diferenciadas que se adapten de mejor forma a la realidad de las explotaciones que emplean métodos artesanales, entre otros reconocidos por el Senasa, así como a la de aquellos establecimientos

	considerados de subsistencia por su reducido tamaño, volumen riesgo sanitario y método de producción. (…).” • **Sobre la reforma al artículo 68:** objeta la eliminación del último párrafo de la ley vigente. • **Adición de inciso k) al artículo 2:** Recomienda sustituir “desarrollo agropecuario” por “desarrollo pecuario”. • **Nuevo artículo 51 bis:** Manifiesta su oposición a que se exija comprobar el riesgo, por incompatibilidades con el principio precautorio en materia ambiental.

3. SOBRE EL INFORME DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

Mediante el informe jurídico N°AL-DEST- IIN-120-2017, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa emite su criterio sobre el proyecto de ley en discusión, que en lo que interesa al efecto, se puede sintetizar en los siguientes aspectos:

1. Explica la necesidad de sustituir el término “agropecuario” por “pecuario” en el inciso k) del artículo 2 de la Ley SENASA.

2. Confirma que la diferenciación de las medidas sanitarias, *per se,* no es inconstitucional a la luz de los acuerdos comerciales.

3. Indica que hay que precisar el principio de interdicción de la arbitrariedad.

4. Hace observaciones sobre las exoneraciones propuestas, que no se entran a analizar, pues se eliminarán de la iniciativa.

5. Se omite el análisis de las observaciones de los artículos 37, 38, 39, 51 y 51 bis por carecer de interés a la luz del criterio del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

6. En el artículo 51 bis, en el último párrafo, hay que reemplazar la palabra “importador.”

4. SOBRE EL FONDO

Tras el análisis de los criterios recibidos y el informe del Departamento de Servicios Técnicos, es posible concluir que la iniciativa de ley permite al Servicio Nacional de Salud Animal tomar medidas diferenciadas que garanticen la inocuidad de los alimentos. Se podrá establecer medidas de protección fitosanitarias dependiendo de la naturaleza de la actividad, considerando de forma especial las pequeñas explotaciones y las actividades de subsistencia, sin que con ello se permita ningún riesgo sanitario, en el marco de los acuerdos comerciales internacionales correspondientes.

La iniciativa vendría a atender las preocupaciones de grupos que se han visto afectados por imposibilidad de cumplimiento de la Ley y los parámetros de comercio internacional, al tiempo, que refuerza las acciones desde la vía reglamentaria, que se desprenden del criterio institucional del Ministerio de Agricultura para atender a esta preocupación.

Tras el análisis de las observaciones de mejoras al texto, se acogen principalmente las del Ministerio mencionado, buscando darle viabilidad técnica y política de la iniciativa.

Dado lo anterior, recomendamos a la Comisión Permanente Especial de Ambiente acoger el texto sustitutivo adjunto.

De conformidad con las argumentaciones expuestas, rendimos el presente **DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO**, sobre el 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 legislativo Nº 20.192.

El texto del proyecto es el siguiente:

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE AMBIENTE

TEXTO SUSTITUTIVO

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, 37, 38, , 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 interdicción 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 los establecimientos sujetos a control, como el uso de métodos de producción artesanales entre otros reconocidos por el Senasa, en tanto criterios objetivos que permitan establecer normas técnicas manuales diferenciados y adaptados a la

realidad de establecimientos, siempre que sea técnica, científica y profesionalmente posible desde la perspectiva sanitaria de la protección a la salud humana, la salud animal y el medio ambiente.. 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 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.

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.

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, y los que éste designe, 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 interdicción de 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 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, N° 6227 del 02 de mayo de 1978.”

“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 técnica, científica y profesionalmente posible desde la perspectiva sanitaria, deberán incluir mecanismos diferenciadas que se adapten de mejor forma a la realidad de las explotaciones que emplean métodos artesanales, entre otros reconocidos por el Senasa, así como a la deaquellos establecimientos considerados de subsistencia por su reducido tamaño, volumen riesgo sanitario y método de producción.

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.

Los sistemas de trazabilidad/rastreabilidad vigilados y supervisados por el Senasa comprenderán todas las etapas de producción, transformación, transporte,

importación, exportación y distribución mayorista, de los productos indicados anteriormente."

ARTÍCULO 2.- Adiciónese un nuevo inciso k) al artículo 2, un artículo 51 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 pecuario 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 en el territorio nacional.

Las personas físicas o jurídicas, así como las compañías dedicadas al transporte en el territorio 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 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 transportista, del particular o de su representante."

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."

DADO A LOS DIECISEIS DÍAS DEL MES DE OCTUBRE AÑO DOS MIL DIECINUEVE. SAN JOSÉ, SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE AMBIENTE DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Paola Vega Rodríguez
PRESIDENTA

Paola Valladares Rosado
SECRETARIA

Xiomara Rodríguez Hernández

Mario Castillo Méndez

Luis Fernando Chacón Monge

Giovanni Alberto Gómez Obando

Erwen Masís Castro

Karine Niño Gutiérrez

José María Villalta Florez-Estrada
DIPUTADOS (AS)