



12 de agosto de 2025
AL-DEST-IJU-275-2025

Señor
Edel Reales Novoa
Gerente Departamento
Secretaría del Directorio
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.475

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 24.475** Proyecto de ley: **"LEY PARA DECLARAR COMO PRIORIDAD FITOSANITARIA SANITARIA Y PREVENIR, MITIGAR Y CONTENER LA ENFERMEDAD CONOCIDA COMO HUANGLONGBING (HLB) DE LOS CÍTRICOS, EN TODO EL TERRITORIO COSTARRICENSE. ANTERIORMENTE "LEY PARA DECLARAR COMO PRIORIDAD SANITARIA Y PREVENIR, MITIGAR Y CONTENER LA ENFERMEDAD CONOCIDA COMO HUANGLONGBING (HLB) DE LOS CÍTRICOS, EN TODO EL TERRITORIO COSTARRICENSE"**".

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/Isch 12-8-2025





DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-275-2025

PLENARIO LEGISLATIVO

INFORME SOBRE TEXTO DICTAMINADO

PROYECTO DE LEY

**“LEY PARA DECLARAR COMO PRIORIDAD FITOSANITARIA SANITARIA Y
PREVENIR, MITIGAR Y CONTENER LA ENFERMEDAD CONOCIDA COMO
HUANGLONGBING (HLB) DE LOS CÍTRICOS, EN TODO EL TERRITORIO
COSTARRICENSE”**

EXPEDIENTE N°24.475

INFORME JURÍDICO



AUTORIZADO POR:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

11 DE AGOSTO DEL 2025

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	6
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	7
IV. VINCULACIÓN DEL PROYECTO EN MATERIA DE GENERO	32
V. CONSIDERACIONES FINALES	33
VI. TÉCNICA LEGISLATIVA	33
VII. PROCEDIMIENTO	33
7.1 Votación	33
7.2 Delegación	34
7.3 Consultas	34
VIII. FUENTES	34



**AL-DEST-IJU-275-2025
INFORME JURÍDICO¹
PLENARIO LEGISLATIVO**

**“LEY PARA DECLARAR COMO PRIORIDAD FITOSANITARIA SANITARIA Y
PREVENIR, MITIGAR Y CONTENER LA ENFERMEDAD CONOCIDA COMO
HUANGLONGBING (HLB) DE LOS CÍTRICOS, EN TODO EL TERRITORIO
COSTARRICENSE”**

Expediente N° 24.475

El presente informe se realiza sobre el texto que fue dictaminado de manera afirmativa en la Sesión Ordinaria N°36 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios, de fecha 19 de marzo del 2025.

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley plantea un marco normativo para la prevención, mitigación y contención de la enfermedad de los cítricos denominada Huanglongbing (HLB), también conocida como dragón amarillo.

¹Elaborado por **Alexandra Quirós Arias**, asesora parlamentaria. Revisado y supervisado por **Cristina Ramírez Chavarría**, Jefa del Área Jurídica. Revisión y autorización final por **Fernando Campos Martínez**, Gerente del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



La exposición de motivos indica que la propuesta de ley busca proponer una acción coordinada del Estado en asocio con las entidades territoriales y los productores, para emprender una política nacional con las medidas sanitarias y fitosanitarias para la mitigación, erradicación y/o contención de la enfermedad en un sector fundamental para el mercado nacional e internacional como es el de los cítricos.

Los proponentes explican que el Huanglongbing (literalmente enfermedad del Dragón Amarillo), también conocida como Greening o ExGreening es una enfermedad bacteriana transmitida por un vector, que afecta a todas las especies de cítricos que pertenecen a la familia de las Rutaceae. Actualmente se presenta a partir de tres especies: la africana, la asiática (región de origen) y la americana. Dicha enfermedad fue descrita por primera vez en China en 1943, y ha afectado seriamente a Taiwán desde 1951, asimismo, la forma africana de la enfermedad fue descrita por primera vez en 1947 en Sudáfrica, donde actualmente está muy extendida.

Señalan que los primeros registros de esta enfermedad en el continente americano datan del 2004, detectado en plantaciones de Brasil y Estados Unidos (los mayores productores de cítricos en el continente). Posteriormente, se detectó la presencia de esta enfermedad en 12 países de América Latina y el Caribe en los años subsiguientes, entre ellos Costa Rica (2011), poniendo en evidencia la alta probabilidad de dispersión de esta infección por los demás países de la región.

Refieren que esta enfermedad se transmite principalmente por material de propagación enfermo/injerto y por el insecto vector diaphorina citri, presente en Asia y América, el cual es un psílido que se alimenta de la planta y busca los brotes tiernos para ovipositar, siendo que simultáneamente puede transmitir *candidatus liberibacter asiaticus* y *candidatus liberibacter americanus*. Una vez infectada, la planta se transforma en un reservorio del agente causal poniendo en riesgo la plantación entera.

Exponen que esta enfermedad es considerada como la más devastadora que afecta a los cítricos dado que reduce la producción de forma significativa, afectando la calidad de la fruta y ocasionando la muerte del árbol infectado, sus síntomas se muestran en las hojas, con manchas amarillentas y moteadas, retrasando el desarrollo del árbol en crecimiento y deformando la coloración y tamaño del fruto.

Los proponentes indican que, en Costa Rica, el HLB fue detectado por primera vez en el año 2011 en los Chiles de Alajuela y a la fecha se encuentra presente en muchas zonas del territorio nacional, así en la Región Huetar Caribe la enfermedad está presente en toda la zona desde Sixaola hasta Sarapiquí. En el Pacífico Central se han encontrado muestras positivas en Orotina, Montes de Oro y Esparza. En la Región Central Oriental se encuentra presente en Turrialba y Jiménez.



Explican que en la Región Brunca no se ha detectado la enfermedad hasta la fecha, en la Región Central Sur la plaga se encuentra presente en los cantones de Alajuelita, Tibás y Escazú, pero no se ha detectado en el cantón de Acosta, en el cual se produce un porcentaje importante de la naranja del país. En la Región Central Occidental la enfermedad está presente en San Ramón, Palmares, Naranjo, Atenas y Santo Domingo de Heredia. En la Región Chorotega está presente en la Península de Nicoya, Abangares y La Cruz; y en la Región Huetar Norte la enfermedad está presente en Upala, Guatuso, San Carlos, Los Chiles y Sarapiquí. Exponen que se encuentra ampliamente distribuida tanto en plantaciones comerciales como en árboles de patios y jardines, siendo que en la región Chorotega y en la Huetar Norte se encuentran importantes áreas de este cultivo (13.000 hectáreas).

Señalan que, en cuanto a las afectaciones a las empresas en Costa Rica, Tico Frut reporta que desde el 2008 hasta la fecha ha tenido que cambiar de una actividad poco intensiva en el manejo y control de la enfermedad, tanto de la enfermedad como del vector, triplicando así los costos del manejo de las plantaciones. Mientras que la empresa Del Oro S.A., reporta que los costos en el manejo de agroquímicos se han elevado entre un 35% y 40% desde la llegada de la enfermedad a la zona de Guanacaste.

Consideran que ese mismo panorama de afectación es el que afrontan los pequeños y medianos productores, en el cual las familias productoras de cítricos que dependen de esta actividad están siendo afectadas por un incremento de los costos de manejo de las plantaciones y a su vez amenazas con perder sus plantaciones producto de la enfermedad HLB.

Refieren que a nivel nacional se han realizado labores de eliminación de áreas de cultivo de cítricos en estado de abandono, así como de árboles positivos al HBL en traspatios y pequeñas áreas comerciales, y cuanto a normativa para el combate de la enfermedad se encuentran el Reglamento para el combate particular y obligatorio de la plaga de los cítricos denominada Huanglongbing y su vector *Diaphorina Citri*. N.º 41593-MAG del año 2019. La reforma al Reglamento de Viveros, Almácigos, Semilleros y Bancos de Yemas (incluye reforma al Decreto N.º 33927-MAG N.º 42167-MAG del año 2019. La Creación del Programa Nacional de Material Vegetal Propagativo N.º 33927-MAG del año 2020.

Los proponentes consideran que si bien el decreto N.º 41593-MAG, establece la declaratoria de combate obligatorio a la enfermedad y su vector y realiza algunos esfuerzos de coordinación; no subyace un plan de combate, una declaratoria de interés público o una concertación con apoyo presupuestario a través del Servicio Fitosanitario de Estado que permitan su adecuado combate y control.



II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2020-2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron, entre ellos Costa Rica, esta Agenda es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030. Conforme con lo anterior:

“El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con la Agenda 2030, asimismo su impacto es positivo presente en los ODS 2 “Hambre cero” y 15 “Vida de ecosistemas terrestres”

El proyecto de ley asegura la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y promueve prácticas agrícolas resilientes, lo cual está alineado con el ODS 2: Hambre Cero. La propuesta establece mecanismos para prevenir y controlar el Huanglongbing (HLB) en los cítricos, fundamentales para la seguridad alimentaria en Costa Rica. Al implementar un Sistema Nacional de Planta Sana y fomentar el manejo integrado de la enfermedad, se contribuye a aumentar la productividad de los cultivos y su resiliencia ante plagas y fenómenos meteorológicos, garantizando así la robustez de los sistemas de producción alimentaria.

En segundo lugar, la ley promueve la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de recursos genéticos, un principio que se refleja en el ODS 15: Vida de Ecosistemas Terrestres. La creación de la Comisión Nacional para la Defensa de la Citricultura y el Programa Nacional para la Defensa de la Citricultura involucra a diversos actores, incluyendo productores y universidades, en un enfoque inclusivo que asegura que todos los involucrados en la citricultura tengan acceso equitativo a los recursos y beneficios. Este enfoque no solo busca la protección de la producción cítrica, sino que también establece un marco para la equidad en la gestión y aprovechamiento de los recursos genéticos, alineándose con los principios de sostenibilidad y justicia social promovidos por los ODS.”²

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El **texto dictaminado** de esta iniciativa de ley se integra de **veintiún artículos y una norma transitoria**, divididos en **ocho capítulos**. El Capítulo I se denomina Aspectos Generales, el Capítulo II Combate Obligatorio y Manejo Integrado de la Enfermedad del Huanglongbing (HLB), el Capítulo III Financiamiento de la actividad, el Capítulo IV Sistema de vigilancia, trazabilidad y compensación, el Capítulo V Sistema de Vigilancia y Compensación, el Capítulo VI Sanciones, Capítulo VII Reformas a otras leyes y el Capítulo VIII Disposiciones Transitorias, sobre los cuales esta asesoría realiza las siguientes consideraciones de fondo:

²Análisis de Vinculación con ODS, elaborado por Giovanni Rodríguez Rodríguez, Asesor Parlamentario, supervisado por Tonatiah Solano Herrera, jefe del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



CAPÍTULO I ASPECTOS GENERALES

El **Capítulo I** se integra por los **artículos 1 al 4**, los cuales se analizan a continuación:

ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley

Señala que esta propuesta de ley se fundamenta en la sobrevivencia de la citricultura como actividad económica, patrimonio agrícola y social, por lo que su objeto es la constitución e integración de mecanismos para la prevención, mitigación y lucha por la contención de la enfermedad Huanglongbing (HLB) de los cítricos en Costa Rica, a través de la creación de una política nacional de manejo del HLB y la creación del Sistema Nacional de Planta Sana de los cítricos, laboratorios y la certificación de planta sana.

La doctrina sobre técnica legislativa refiere sobre este tipo de normas, que *“el objeto de una ley es la materia sobre la que versará la regulación que se propone”*³, dicho objeto debe plasmarse en una disposición de tipo general y en su contenido se deben proporcionar elementos o características propias que respalden su finalidad.

Este objeto debe surgir a partir de un análisis previo que permita precisar la necesidad para su regulación, lo que se pretende lograr con la propuesta, cómo será su eventual aplicación y la delimitación en su alcance, esto quiere decir la extensión que tendrá la eventual norma en caso de llegar a convertirse en ley, componentes los cuales deben verse reflejados y desarrollados en los demás artículos de fondo que integren la propuesta.

Si bien la norma bajo estudio resulta viable, ya que logra plasmar con claridad y amplitud el objetivo y la finalidad de la propuesta de ley, es necesario indicar, que la Ley N°7664, Ley de Protección Fitosanitaria, del 08 de abril de 1997, ya se encarga de regular lo concerniente a la prevención, regulación, abordaje y erradicación de las plagas o enfermedades fitosanitarias en los vegetales, tarea que ejerce el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) como órgano técnico adscrito al MAG.

Si bien resulta claro que la propuesta está vinculada directamente con la protección fitosanitaria enfocada particularmente en la prevención, mitigación y contención de una plaga en concreto, sea la plaga de los cítricos Huanglongbing (HLB) y con ello tratar de minimizar la afectación que esta pueda provocar en la producción nacional de cítricos, **resultaría conveniente valorar que estas medidas ya se encuentran inmersas como parte de las atribuciones, funciones y responsabilidades del SFE que están ampliamente reguladas en la referida Ley N°7664, con lo cual la presente propuesta bien podría configurarse en una duplicidad normativa.**

³ García, P. (2011). Manual de Técnica Legislativa. Thomson Reuters. España. p. 125.



ARTÍCULO 2.- Declaratoria de prioridad fitosanitaria

El primer párrafo del artículo declara como prioridad fitosanitaria la prevención de la incidencia del Huanglongbing (HLB), así como el manejo integral, mitigación, el combate particular y obligatorio de esta enfermedad de los cítricos en Costa Rica.

El establecimiento de una declaratoria de prioridad fitosanitaria resulta un mecanismo idóneo para garantizar una atención focalizada por parte de las instituciones especializadas sobre una problemática determinada que representa una amenaza significativa para una actividad económica perteneciente a la producción agrícola, en el caso particular para atender de manera prioritaria la incidencia de esta plaga o enfermedad en los cultivos de cítricos.

Sin embargo, es importante señalar que actualmente se encuentra vigente el Decreto Ejecutivo N°41593, *Reglamento para el combate particular y obligatorio de la plaga de los cítricos denominada Huanglongbing y su vector Diaphorina Citri*, del 08 de enero del 2019, en cuyo artículo primero se establece una **declaratoria para el combate obligatorio** de esta enfermedad, que señala lo siguiente:

*"Artículo 1º-Declaratoria de combate obligatorio. Se declara de combate particular y obligatorio la bacteria denominada Candidatas Liberibacter Asiaticus **enfermedad conocida como Huanglongbing en adelante HLB y su vector Diaphorina citri.**"* (El destacado no es del original).

De dicha norma reglamentaria se desprende que desde el año 2019 se encuentra vigente este combate obligatorio y por ende una atención prioritaria respecto de su incidencia sobre los cultivos de cítricos en el país. Asimismo, en dicho Reglamento se asignó a cargo del Servicio Fitosanitario del Estado, la tarea de dictar las medidas fitosanitarias, para la atención de esta enfermedad, dada su importancia económica y/o cuarentenal, así como el establecimiento de las normas técnicas y medidas fitosanitarias pertinentes bajo un concepto de manejo integrado, que comprende control cultural, control biológico, control químico y control jurídico sobre dicha enfermedad.⁴

En la exposición de motivos del texto base de esta propuesta de ley, los proponentes señalaron que el referido Decreto Ejecutivo N°41593-MAG, pese a que planteó realizar algunos esfuerzos de coordinación, no contempló un plan de combate, ni una declaratoria de interés público o concertación, ni apoyo presupuestario a través del Servicio Fitosanitario del Estado para combatir de manera clara el HLB.

Con base en lo anterior, se entiende que uno de los propósitos de esta propuesta sería elevar a rango de ley la declaratoria de prioridad sanitaria y con ello una serie de

⁴Artículo 2, del Decreto Ejecutivo N°41593, Reglamento para el combate particular y obligatorio de la plaga de los cítricos denominada Huanglongbing y su vector Diaphorina Citri, del 08 de enero del 2019.



regulaciones para el abordaje fitosanitario específico y particular de la enfermedad de los cítricos HLB.

No obstante, ya la Ley N°7664, Ley de Protección Fitosanitaria del 8 de abril de 1997, estableció en su artículo 1° una **declaratoria, en este caso de interés público y aplicación obligatoria de las medidas de protección fitosanitaria** que se establecen en dicha ley y su reglamento, las cuales de manera general buscan proteger los vegetales de los perjuicios causados por las plagas, prevenir su introducción y difusión, regular su combate y fomentar el manejo integrado dentro del desarrollo sostenible, todo bajo la autoridad del Servicio Fitosanitario del Estado, como órgano técnico especializado y encargado de la protección y la sanidad vegetal en Costa Rica.

Conforme con lo anterior, si bien la declaratoria de prioridad fitosanitaria que plantea la norma bajo estudio es viable, la misma podría configurarse como duplicidad normativa pues no se puede omitir, que esta opera desde el 2019 bajo la regulación reglamentaria supra indicada, pero especialmente porque **la misma se encuentra inmersa dentro de la declaratoria de interés público y la obligatoriedad de la aplicación de las medidas de protección fitosanitaria** establecidas la Ley N°7664, cuerpo normativo que se encarga de regular de manera general lo relativo a la prevención, protección, combate y manejo integrado de las plagas o enfermedades en los vegetales, dentro las cuales lógicamente estaría incluida la enfermedad del HLB.

En cuanto al último párrafo de la norma, que faculta a la **autoridad competente** para establecer mecanismos expeditos para el registro de agroquímicos de nuevas moléculas, productos formulados de cualquier categoría, incluidos los productos genéricos para controlar la enfermedad del HLB, se sugiere que se indique de manera expresa que se está haciendo referencia al **Servicio Fitosanitario del Estado**, que es la autoridad encargada de llevar los registros de inscripción de estas sustancias⁵, conforme con las facultades que le otorga la Ley N°7664.

ARTÍCULO 3.- Del Programa Nacional para la Defensa de la Citricultura

Propone crear el Programa Nacional para la Defensa de la Citricultura el cual estará a cargo de la Comisión Nacional para la Defensa de la Citricultura, que se crea en el Artículo 5. La norma indica que este programa se crea con miras a fortalecer y coordinar las capacidades interinstitucionales para el diagnóstico, manejo de la enfermedad del HLB e implementar programas para la mitigación de sus efectos a corto, mediano y largo plazo, así como promover una actividad citrícola libre de enfermedades transmisibles por injerto, implementar medidas de manejo integrado

⁵ARTICULO 23.- Inscripción de sustancias y equipos

Según los requisitos que se señalarán en el reglamento de esta ley, **todas las sustancias químicas, biológicas o afines y los equipos de aplicación para uso agrícola, deberán inscribirse en el registro que el Servicio Fitosanitario del Estado creará para disponer de información sobre las características de estos y velar por su correcta utilización en el país.**



de la plaga por medio de control biológico, coberturas nobles, y otras prácticas conservativas que ayuden a manejar la enfermedad a largo plazo.

Este artículo busca dar contenido a la política nacional que se plantea como parte del objeto de esta iniciativa en su Artículo 1, a través de la creación de este Programa Nacional para la Defensa de la Citricultura; sin embargo la norma no resulta clara y específica respecto de acciones concretas que permitan llevar a cabo el diagnóstico y manejo de la enfermedad del HLB, además **resulta confuso crear un Programa para que este implemente a su vez otros programas**, sin especificar las acciones concretas que se desarrollarán, todo lo cual genera incerteza sobre su eventual operatividad y ejecución.

Si bien, en artículos posteriores se establece la creación de la Comisión Nacional para la Defensa de la Citricultura, que será la encargada de ejecutar el referido Programa Nacional, en ninguna disposición se detallan como tal los objetivos específicos, funciones y mecanismos para la puesta en marcha del mismo.

Adicionalmente, conviene indicar que en el artículo 5 de la Ley N°7664, se regula como parte de las funciones y obligaciones atribuidas al Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) las siguientes:

"ARTICULO 5.- Funciones y obligaciones. El Servicio Fitosanitario del Estado tendrá las siguientes funciones:

(...)

h) Formular, ejecutar y supervisar los programas de reconocimiento y detección de plagas, así como los planes de emergencia.

(...)

m) Organizar, avalar o no avalar y apoyar la elaboración, difusión y aplicación de los programas para la prevención y el combate de plagas existentes.

(...)." (El destacado no es del original).

Sin embargo, **la norma bajo estudio no subordina la creación y ejecución del referido Programa Nacional al aval y supervisión del Servicio Fitosanitario del Estado, tal como lo regula el artículo supra transcrito**, aspecto que por seguridad jurídica y en atención al principio de legalidad convendría sea aclarado, pues la propuesta de ley bajo estudio no puede abstraerse de la competencia que en materia fitosanitaria ostenta el SFE como órgano técnico en esta materia, y por ello no puede obviar tampoco sus competencias y funciones.

Conforme con lo anterior, tal y como está planteado el artículo en comentario, el mismo carece de la claridad necesaria para su correcta implementación, generando incerteza e inseguridad jurídica para su viabilidad. Además, no se omite señalar que la formulación, supervisión, aval y apoyo en la creación e implementación de programas para el abordaje, prevención y combate de plagas o enfermedades vegetales, es una



función ya asignada por ley al Servicio Fitosanitario del Estado, elemento indispensable que la norma bajo estudio no toma en cuenta.

Por último, y como aspectos de técnica legislativa y estructura, la ubicación de esta norma corresponde más al contenido del Capítulo II que al Capítulo I, el cual además debe denominarse "**Disposiciones Generales**", y no "*Aspectos generales*" como indica el texto dictaminado.

ARTÍCULO 4.- Definiciones

El artículo se integra de **nueve incisos**, en los cuales desarrolla la definición para una serie de conceptos relativos al contenido de la propuesta de ley.

Con relación a esta norma, es importante señalar que la definición de conceptos dentro de una ley debe tener como propósito contribuir con una mejor comprensión e interpretación del contenido del texto de la propia iniciativa, por lo cual es recomendable que se utilice un lenguaje sencillo; y, en aplicación de una adecuada técnica legislativa, lo conveniente es **definir únicamente aquellos conceptos que resulten estrictamente necesarios para alcanzar dicho cometido, así como uniformar la definición que se da sobre un concepto con la que previamente esté desarrollada en otro cuerpo normativo.**

Según lo anterior, en el caso de los conceptos definidos en los incisos **a), b), c), g), h) e i)**, los mismos ya se encuentran desarrollados en el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria, por lo cual, lo prudente a efectos de garantizar los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica es que dichas definiciones resulten homólogas entre sí, sin embargo esto no ocurre en el caso del **inciso g) Erradicación** para el cual se brinda una conceptualización distinta, como se aprecia en la siguiente tabla comparativa:

Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria.	Propuesta de Ley
Autoridad Fitosanitaria o Inspector: Persona autorizada o acreditada por la Dirección, encargada de aplicar la regulación fitosanitaria vigente.	a) Autoridad Fitosanitaria o inspector: Persona autorizada o acreditada por la Dirección de la Autoridad Competente , encargada de aplicar la regulación fitosanitaria.
Banco de Germoplasma: Material vegetal con similitud genética usado para investigación, propagación o colección de plantas.	b) Banco de Germoplasma: Material Vegetal con similitud genética usado para la investigación, propagación o colección de plantas.
Certificación Fitosanitaria: Uso de procedimientos fitosanitarios conducentes a la expedición de un Certificado Fitosanitario.	c) Certificación Fitosanitaria: Uso de procedimientos fitosanitarios conducentes a la expedición de un Certificado Fitosanitario.



<p>Erradicación: Aplicación de medidas fitosanitarias para eliminar una plaga de un área.</p> <p>Material de Propagación: Cualquier planta o parte de ella utilizada para reproducción sexual o asexual.</p> <p>Medidas de Mitigación: Métodos, procesos y medidas de seguridad usados para el manejo, tratamiento y disposición del producto modificado genéricamente.</p>	<p>(...)</p> <p>g) Erradicación: Eliminación total o parcial de vegetales, agentes de control biológico y otros tipos de organismos, sustancias químicas, biológicas o afines para el control de la plaga del HLB.</p> <p>h) Material de propagación: Cualquier planta o parte de ella utilizada para la reproducción sexual o asexual.</p> <p>i) Medidas de mitigación: Métodos, procesos y medidas de seguridad usados para el manejo, tratamiento y disposición del producto modificado genéricamente.</p>
---	--

Si bien se comprende que la propuesta de ley dictaminada tiene como objetivo regular la prevención, mitigación y contención de una enfermedad fitosanitaria en particular que es el HLB, debe tenerse presente que bajo las regulaciones de la Ley N°7664, se busca este mismo objetivo de manera general, abarcando cualquier tipo de plaga o enfermedad vegetal, con lo cual resulta esencial que las definiciones en materia fitosanitaria incluidas en cuerpos normativos distintos resulten homólogas entre sí, a efectos de evitar contradicciones jurídicas.

En cuanto a los incisos **d) Bloques de plantas madre o fundación, e) Bloques de multiplicación o masificación de propágulos y f) Bloques complementarios**, los mismos no se encuentran previamente desarrollados en la normativa vigente.

Adicionalmente, se sugiere tomar en cuenta la rigidez que implica establecer definiciones técnicas en una norma con rango de ley, pues cualquier modificación futura requerirá nuevamente atravesar el procedimiento legislativo formal, mientras que, por el contrario, su regulación mediante la vía reglamentaria permite una mayor flexibilidad para adaptar las definiciones a los cambios técnicos o científicos que surjan en el tiempo.

CAPÍTULO II Combate Obligatorio y Manejo Integrado de la Enfermedad del Huanglongbing (HLB)

El **Capítulo II** se integra por los **artículos 5 y 6** que se analizan a continuación:

ARTÍCULO 5.- Comisión Nacional para la Defensa de la Citricultura



Se crea la Comisión Nacional para la Defensa de la Citricultura, denominada Comisión Nacional HLB, que estaría conformada por siete miembros: **a)** El ministro de Agricultura y Ganadería o su representante, quien lo presidirá en virtud de su rectoría en esta cartera. **b)** Un representante de la Cámara de Citricultores. **c)** Un representante del Servicio Fitosanitario del Estado nombrado por el director de dicha institución. **d)** Un representante de las universidades públicas, electo por el Consejo Nacional de Rectores. **e)** Un representante del sector agroindustrial o agroexportador nombrado la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA). **f)** Un representante del sector viverista. **g)** Un representante del sector cooperativo.

Además, establece que la Comisión Nacional HLB podrá solicitar la participación voluntaria de miembros expertos en su competencia institucional o técnicos especializados de reconocida trayectoria en el campo de la citricultura del sector público como privado, quienes podrán participar con voz, pero sin voto.

Sobre esta norma, conviene indicar que la misma no establece con claridad la naturaleza jurídica que tendrá la Comisión que se propone crear, si ésta será de carácter técnico, de asesoría o de coordinación en materia de protección fitosanitaria para la citricultura. Esta precisión resulta importante, debido a que la Ley N°7664, Ley de Protección Fitosanitaria, en su artículo 7, faculta al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a establecer comisiones o comités asesores para la aplicación de la normativa fitosanitaria.

Ahora bien, tal como se indicó previamente en este informe, el Servicio Fitosanitario del Estado⁶, adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, es el órgano técnico especializado y encargado de la protección y la sanidad vegetal en Costa Rica, con lo cual esta eventual Comisión que se propone conformar deberá apegarse a las regulaciones de la Ley N°7664, así como a los criterios técnicos emanados del SFE, si bien la Comisión está siendo creada específicamente para atender los cultivos de cítricos, será necesariamente requerida una coordinación y articulación constante con el SFE, para evitar con ello duplicidad de funciones e incluso eventuales conflictos de competencia, lo que podría ocasionar tanto inseguridad jurídica en la atención y gestión adecuada del HLB, como escasa eficiencia y eficacia en su accionar.

Con base en lo anterior, se sugiere definir con precisión y claridad la naturaleza o carácter de la Comisión Nacional HLB, así como indicar expresamente si la misma trabajará como órgano asesor del SFE, a efectos de evitar la duplicidad de órganos y funciones en esta materia.

⁶ Ley N°7664: ARTICULO 4.- Autoridad administrativa

Corresponderá al Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Servicio Fitosanitario del Estado que contará para su funcionamiento y administración con personalidad jurídica instrumental. Ejercerá sus funciones por medio de las dependencias necesarias para aplicar la presente ley y sus reglamentos. Para ello, establecerá, mediante decreto ejecutivo, la estructura organizativa técnica y administrativa que se requiera.



ARTÍCULO 6.- Funciones de la Comisión Nacional HLB

Establece en **ocho incisos** las funciones que tendrá a su cargo la Comisión Nacional para la Defensa de la Citricultura (Comisión Nacional HLB).

En el análisis del artículo anterior se hizo referencia a que la propuesta no define con claridad la naturaleza jurídica que ostentará la Comisión Nacional HLB, aspecto de suma relevancia, en el tanto podría estarse ante una duplicidad de competencias y funciones con respecto al Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), órgano técnico y especializado de la Administración Pública en todo lo relativo a esta materia.

Lo anterior se reitera porque las competencias que se le atribuyen en este artículo a la referida Comisión, abarcan desde lo operativo y presupuestario hasta labores de fiscalización y recomendaciones de control fitosanitario, las cuales resultan muy semejantes a las **funciones que ya son desempeñadas por el SFE⁷**, lo que generaría

⁷ ARTICULO 5.- Funciones y obligaciones. El Servicio Fitosanitario del Estado tendrá las siguientes funciones:

- a) Velar por la protección sanitaria de los vegetales.
- b) Asesorar en materia de protección fitosanitaria y recomendar la emisión de las normas jurídicas necesarias en este campo.
- c) Coordinar con otros ministerios y sus dependencias, las acciones pertinentes para el cumplimiento de esta Ley y sus Reglamentos. Será órgano coadyuvante y auxiliar de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, en la fiscalización y el control de los internamientos y valores de las mercancías o de los productos de carácter agropecuario.
- d) Elaborar, recomendar, coordinar, ejecutar y difundir los reglamentos y las disposiciones que garanticen la aplicación de esta ley.
- e) Disponer y ejecutar las medidas técnicas, legales y administrativas para evitar, prevenir y retrasar la introducción o el establecimiento de nuevas plagas en los vegetales.
- f) Erradicar, controlar o retardar la propagación de plagas ya introducidas.
- g) Realizar el control fitosanitario del intercambio, nacional e internacional, de vegetales, de agentes de control biológico y otros tipos de organismos usados en la agricultura, materiales de empaque y acondicionamiento, y medios de transporte capaces de propagar o introducir plagas que amenacen la seguridad alimentaria y la actividad económica en que se basa la producción agrícola.
- h) Formular, ejecutar y supervisar los programas de reconocimiento y detección de plagas, así como los planes de emergencia.
- i) Estudiar y diagnosticar el estado fitosanitario del país.
- j) Establecer y mantener actualizado un sistema nacional de información respecto del estado fitosanitario.
- k) Declarar, oficialmente, la presencia de plagas y su importancia cuarentenal.
- l) Evaluar y regular, en el área de la fitoprotección, cualquier método de producción.
- m) Organizar, avalar o no avalar y apoyar la elaboración, difusión y aplicación de los programas para la prevención y el combate de plagas existentes.
- n) Promover y controlar el manejo integrado de plagas y las metodologías apropiadas que se utilicen.
- ñ) Controlar la calidad fitosanitaria del material de propagación.
- o) Controlar las sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola, en lo que compete a su inscripción, importación, exportación, calidad, tolerancia, residuos, dosificaciones, efectividad, toxicidad, presentación al público, conservación, manejo, comercio, condiciones generales de uso, seguridad y precauciones en el transporte, almacenamiento, eliminación de envases y residuos de tales sustancias; asimismo, controlar los equipos necesarios para aplicarlas y cualquier otra actividad inherente a esta materia.
- p) Controlar la calidad fitosanitaria de los vegetales de exportación para expedir los certificados fitosanitarios, de conformidad con los tratados internacionales vigentes sobre la materia, esta ley y sus reglamentos.
- q) Regular, en el área de la fitoprotección, la importación, exportación, investigación, experimentación, movilización, multiplicación, producción industrial, comercialización y el uso de materiales transgénicos y otros organismos genéticamente modificados para uso agrícola o sus productos.
- r) Promover, apoyar y avalar la investigación científica fitosanitaria que se requiera.



una duplicidad de las mismas, pues ciertamente, con la propuesta bajo estudio se estaría dando vida a otro nuevo órgano técnico competente también en materia fitosanitaria, contraviniendo los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

Si bien, esta asesoría comprende, que la Comisión Nacional HLB responde de manera específica a la necesidad de combatir la enfermedad HLB en los cultivos de cítricos, la propuesta no resulta expresa en indicar si la misma actuará de manera subordinada al SFE como órgano rector, o si por el contrario, la Comisión actuará de manera independiente, lo que pareciera reflejar, entre otros, la redacción del **inciso c)** al indicar como función "***aprobar la ejecución de los proyectos del Programa Nacional para la Defensa de la Citricultura***", cuando ésta, de conformidad con el **inciso m) del Artículo 5 de la Ley N°7664**, corresponde a una tarea del SFE:

"ARTICULO 5.- Funciones y obligaciones. El Servicio Fitosanitario del Estado tendrá las siguientes funciones:

(...)

m) Organizar, avalar o no avalar y apoyar la elaboración, difusión y aplicación de los programas para la prevención y el combate de plagas existentes.

(...)." (El destacado no es del original).

Aunado a lo anterior, del **inciso d)** sobre la fiscalización en coordinación con el Servicio Fitosanitario del Estado en la inclusión de medidas de combate, prevención y mitigación de la enfermedad HLB de los cítricos, dentro de los planes anuales operativos de las oficinas regionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), pareciera que ambos órganos, el SFE y la Comisión, operarán de manera paralela, generándose con ello duplicidad de funciones, al no establecerse la subordinación de la Comisión al SFE.

Un escenario distinto sería que la propuesta bajo estudio señale de manera expresa que dicha Comisión será un órgano técnico asesor subordinado del SFE, con lo cual la coordinación para la implementación de las medidas en contra del HLB resultaría pertinente.

s) Gestionar el apoyo técnico y financiero de organismos nacionales e internacionales para fortalecer el Servicio Fitosanitario del Estado.

t) Recomendar, al Poder Ejecutivo, el nombramiento ad honórem de autoridades fitosanitarias.

u) Velar por la administración, el control y uso de los recursos obtenidos al aplicar esta ley.

v) Brindar, previo convenio, capacitación, asesoramientos y consultorías en materia de protección fitosanitaria.

x) Promover la armonización internacional de las medidas fitosanitarias.

y) Sancionar administrativamente las infracciones a la presente ley y sus reglamentos.

Los controles que menciona este artículo podrán realizarse en forma total o aleatoria, según se establezca mediante criterios técnicos.



Con base en lo anterior, se insiste una vez más, que, si la intención de la propuesta de ley bajo estudio es crear un nuevo órgano con competencias en materia fitosanitaria, se estaría ante una duplicidad de funciones innecesaria, que lejos de fortalecer el adecuado combate de la plaga HLB, más bien podría ocasionar conflicto de competencias que perjudicarían la eficacia en la articulación de acciones para su atención y control.

CAPÍTULO III FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD

Este **Capítulo III** se integra por los **artículos 7, 8 y 9** que se analizan de seguido:

ARTÍCULO 7.- Financiamiento del Sistema de Planta Sana para el combate del HLB

Establece que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, como rector deberá garantizar la continuidad presupuestaria del Sistema de Planta Sana; para ello **podrá** contar con la asistencia técnica y financiera del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), en cumplimiento de sus prerrogativas de fomento y fortalecimiento de los sectores productivos, según la Ley 9036, Ley que Transforma Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, de 11 de mayo de 2012.

El Sistema de Planta Sana se desarrolla en el Artículo 11 del texto dictaminado bajo estudio, y que más adelante será analizado.

En el caso del presente artículo conviene indicar que, si bien se le impone al Ministerio de Agricultura y Ganadería, como órgano rector del sector agropecuario nacional, la obligación de garantizar la continuidad presupuestaria del Sistema de Planta Sana, no se establece como tal un porcentaje o partida presupuestaria específica que asegure efectivamente su financiamiento constante. Además, de la exposición de motivos que sustentó el texto base de esta iniciativa no se desprende una justificación técnica que garantice o evidencie que el MAG cuenta con los recursos necesarios para darle contenido presupuestario a este Sistema, así como tampoco se hace una estimación del costo presupuestario necesario para su operatividad.

Aunado a lo anterior, la norma establece que para garantizar esta continuidad presupuestaria el MAG **podrá** contar con la asistencia técnica y financiera del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) sin embargo, al ser una norma facultativa, no se impone, como tal una obligación para el INDER, por lo que sería en el ámbito de sus competencias que esta institución autónoma⁸ opte por brindar estos apoyos.

⁸ Ley N°9036: ARTÍCULO 14.-Transformación del IDA en el Inder

Transformase el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), como una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa. Su domicilio legal será la ciudad de San José, sin perjuicio de que puedan establecerse dependencias o delegaciones territoriales en otros lugares del país.



Asimismo, el artículo no especifica de manera concreta en qué consistirá esa asistencia técnica ni define montos o porcentajes presupuestarios para concretar la asistencia financiera.

Según lo anterior, la norma carece de precisión al no establecer con claridad fuentes de financiamiento, montos o porcentajes presupuestarios que aseguren o garanticen la continuidad y la sostenibilidad en el tiempo del Sistema de Planta Sana.

ARTÍCULO 8.- De los recursos del Programa Nacional para la Defensa de la Citricultura

Establece que el Programa Nacional para la Defensa de la Citricultura, creado en el Artículo 3, contará para su operación con el siguiente financiamiento: **a)** Recursos provenientes de la habilitación asistencial definida en el artículo 7 de la presente ley. **b)** Recursos originados por las sanciones impuestas que propone esta iniciativa y los demás recursos que el MAG y el SFE destinen para la mitigación del Huanglongbing (HLB) de los cítricos. **c)** Otros recursos de fuentes nacionales e internacionales.

Además, indica, que en caso de que los recursos asignados al Programa Nacional para la Defensa de la Citricultura sean insuficientes, el Gobierno Central, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, previo análisis técnico, destinará los recursos complementarios para el cumplimiento del objeto del Programa.

Esta norma, presenta las mismas inconsistencias señaladas en el artículo anterior, porque si bien establece eventuales fuentes de recursos para financiar la operatividad del Programa de Nacional para la Defensa de la Citricultura, las mismas resultan inciertas e indeterminadas, lo que podría afectar su sostenibilidad.

Lo anterior se refleja en el caso del **inciso a)** que remite al artículo 7, y pese a que en dicha norma se indica que ese será el financiamiento del Sistema de Planta Sana, en este inciso también se establece como una fuente de ingresos para el Programa, sin embargo, tal como se indicó previamente, el artículo 7 no define montos o partidas presupuestarias específicas para tales fines.

El **inciso b)** por su parte, establece como fuente de ingresos las multas por las sanciones administrativas que se crean en esta misma iniciativa en el Artículo 16. No obstante, este mismo inciso refiere que también se contará con los recursos que el MAG y el SFE destinen para mitigar el HLB, lo que nuevamente conduce a reiterar la observación respecto a que no se establecen cifras ni porcentajes presupuestarios que las instituciones deban destinar para sufragar dicho cometido.



Por su parte, en el **inciso c)**, se hace referencia a otros recursos nacionales e internacionales sin especificación alguna respecto de su contenido o proveniencia. Además, este inciso plantea al igual que artículo 7, una responsabilidad para el MAG de destinar recursos complementarios que permitan el cumplimiento del Programa, pero nuevamente sin indicación alguna sobre porcentajes presupuestarios ni disponibilidad de recursos por parte del MAG.

Según lo anterior, las fuentes de ingreso para sustentar el Programa Nacional para la Defensa de la Citricultura resultan inciertas e indeterminadas, lo que a su vez no permitiría garantizar la sostenibilidad financiera del referido Programa.

ARTÍCULO 9.- Financiamiento actividades que contribuyan el manejo integral, prevención, mitigación, de la enfermedad del Huanglongbing (HLB)

Establece que las actividades relacionadas con el manejo integral, prevención, y mitigación de la enfermedad del HLB de los cítricos en Costa Rica tendrán la condición de sector prioritario en el acceso al crédito para su desarrollo, conforme con el artículo 7 de la Ley 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo, de 23 de abril de 2008 y la banca estatal. Para el acceso a cualquier tipo de financiamiento tendiente para la continuación de la actividad citrícola, deberá promoverse acompañamiento y capacitación, mediante instituciones como INA, INTA y las universidades públicas.

Como se aprecia la norma busca establecer una condición prioritaria de acceso al crédito para actividades que vayan orientadas al manejo integral del HLB, sustentado en las políticas para el tratamiento prioritario de sectores que se regula en el Artículo 7⁹ de la Ley N°8634, sin embargo, tal cual está redactado el artículo resulta sumamente

⁹ Artículo 7- Sectores prioritarios. El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), por medio del Consejo Rector, diseñará las políticas para brindar tratamiento prioritario a los proyectos impulsados por mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, los consorcios pyme, de acuerdo con la Ley 9576, Ley para el Fomento de la Competitividad de la Pyme mediante el Desarrollo de Consorcios, de 22 de junio de 2018, así como los proyectos que se ajusten a los parámetros de esta ley, promovidos en zonas de menor desarrollo relativo, definidas por el Índice de Desarrollo Social calculado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).

Serán sujetos beneficiarios para financiamiento con fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo, pudiéndose utilizar los recursos dispuestos en el artículo 9 de la Ley 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, de 23 de abril de 2008, todas aquellas personas o grupos de personas físicas o jurídicas conformadas por personas indígenas que califiquen como pequeños productores agropecuarios, microempresarios o emprendedores indígenas, en distintas actividades económicas que realicen, y que presenten proyectos productivos y emprendimientos empresariales. El Consejo Rector definirá el financiamiento que los operadores financieros le podrán otorgar y deberá determinar un porcentaje del fondo de avales como garantía a estos financiamientos.

Estas políticas de financiamiento y apoyo no financiero posibilitarán el acceso de estos grupos a créditos, avales, garantías, condiciones y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.

Asimismo, tendrán tratamiento prioritario los proyectos que incorporen o promuevan el concepto de producción más limpia, entendiéndose como una estrategia preventiva e integrada que se aplica a los procesos, productos y servicios, a fin de aumentar la eficiencia y la reducción de los riesgos para los seres humanos y el ambiente. El Consejo Rector diseñará las políticas y los instrumentos financieros adecuados y necesarios para el financiamiento y la asistencia técnica de este tipo de proyectos y procurará la obtención de líneas de crédito internacionales, así como recursos de



amplio pues no define con certeza ni precisión cuáles serán dichas actividades, tampoco establece cuáles serán las condiciones, requisitos o productos financieros a los cuales se podrá tener acceso, así como tampoco menciona a los sujetos que podrán acceder prioritariamente al crédito.

Además, no resulta claro si la intención de la norma es que el acompañamiento por parte del INA, INTA y Universidades Públicas, sea un requisito obligatorio previo al otorgamiento del crédito, así como tampoco se indica si el Sistema de Banca para el Desarrollo será quien determine dicha obligatoriedad o si se tratará de un proceso de acompañamiento paralelo durante la ejecución de las acciones o actividades financiadas tendientes a combatir el HLB.

De manera, que la amplitud e incerteza bajo las cuales está redactada la norma bajo estudio, no permiten garantizar los elementos mínimos necesarios que resguarden los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, y con ello su adecuada viabilidad.

CAPÍTULO IV SISTEMA DE VIGILANCIA, TRAZABILIDAD Y COMPENSACIÓN

El **Capítulo IV** se integra por los **artículos 10 y 11** que se analizan a continuación:

ARTÍCULO 10.-Sistemas de compensación y reconversión

Establece que la Comisión Nacional de HLB podrá crear sistemas de compensación y reconversión para los pequeños y medianos productores que sean afectados por labores de prevención, contención y mitigación de la enfermedad, siempre que no se demuestren conductas dolosas y/o culposas de su parte. Además, que la destrucción de material vegetal afectado por el Huanglongbing deberá estar fundamentada en el criterio experto del Servicio Fitosanitario del Estado. Y en aquellos casos en que operen los procesos de compensación y reconversión, se hará uso del Reservorio para la Reconversión de Sembradíos.

La norma plantea en su primer párrafo, una función adicional y facultativa para la Comisión Nacional de HLB, para que ésta **pueda** crear sistemas de compensación y reconversión, pero sin especificación alguna respecto a en qué consistirán éstas, ni que se debe entender por afectaciones para los pequeños y medianos productores, tampoco se detalla de que forma la Comisión determinará que no ha mediado

cooperación internacional para estos fines.

También tendrán tratamiento prioritario los emprendimientos creativos y culturales que busquen producir o distribuir bienes o servicios de tipo creativo o cultural, entendidos estos como en los que se conjugue la creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos tangibles o intangibles de carácter cultural, o aquellos que generen protección en el marco de los derechos de autor.

La referencia a jóvenes, incluida en esta ley, corresponde a la definición contenida en la Ley 8261, Ley General de la Persona Joven, de 2 de mayo de 2002.



conductas dolosas y/o culposas, aspectos que le restan certeza y seguridad jurídica al artículo.

En el segundo párrafo del artículo se indica que la destrucción del material vegetal afectado por el HLB se hará con base en el criterio experto del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), lo cual es viable, pues tal como se ha señalado a lo largo de este Informe, es el SFE la autoridad técnica especializada en materia fitosanitaria, y por ende son sus criterios especializados el fundamento idóneo para sustentar la destrucción de material vegetal contaminado por alguna plaga o enfermedad.

No obstante, se reitera que esta rectoría técnica y científica del SFE no se ve reflejada en artículos anteriores y más bien parece obviarse que el país ya cuenta con este órgano técnico especializado y encargado de todo lo relativo a la prevención, tratamiento, control y mitigación de las plagas o enfermedades de los vegetales como es el caso del HLB.

Como un aspecto de forma, si el sistema de reconversión va referido al contenido del **inciso c) del Artículo 11**, bien podría la norma hacer una remisión expresa a dicho inciso, y con ello brindarle precisión y concordancia en su contenido.

Con base en lo indicado, la norma requiere mayor concreción respecto a en qué consistirán los sistemas de compensación y reconversión, así como los mecanismos para su aplicación y acceso.

ARTÍCULO 11.-Del Sistema de Planta Sana (SPS)

Establece que el Sistema de Planta Sana será un protocolo de protección de material propagativo de cítricos, con fines de certificar que los propágulos¹⁰ sometidos al sistema o protocolo de producción y protección del material vegetal, esté libre de enfermedades transmisibles por injerto y cuente con calidad agronómica idónea.

Señala que para la correcta implementación del Sistema de Planta Sana (SPS), la autoridad competente deberá seleccionar localmente germoplasma de cítricos bajo cuarentena, establecer un bloque de base y someter a pruebas de diagnóstico los patrones y variedades introducidas.

El Sistema se compone de tres estadios: **a)** La Certificación de planta sana: que será un certificado emitido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través del Servicio Fitosanitario del Estado y el Departamento de Vigilancia y Control de Plagas. **b)** El

¹⁰ Parte de una planta capaz de originar vegetativamente otro individuo. <https://dle.rae.es/prop%C3%A1gulo>



sistema de trazabilidad: como un mecanismo aplicado por el Servicio Fitosanitario del Estado, a través del departamento encargado, para establecer los lineamientos y criterios técnicos necesarios para realizar la trazabilidad y el seguimiento a la cadena del material vegetal propagativo de cítricos. **c)** Reservorio para la reconversión de los sembradíos: funcionará como acervo físico para la reconversión de los sembradíos en caso de resultar afectados por la enfermedad del HLB y que será de acceso público salvo para los productores que incurran en actividades dolosas.

La primera parte de la norma bajo estudio desarrolla en qué consistirá el denominado Sistema de Planta Sana, cuyo propósito será verificar que la unidad (semillas, plantas) que se utilicen para producir nuevas plantaciones de cítricos esté libre de plagas transmisibles por injerto, eso sí en los primeros párrafos de la norma, no se indica expresamente que se está haciendo referencia al HLB, sino que se hace una **referencia generalizada a enfermedades trasmisibles por injerto**, aspecto que podría generar incerteza, en tanto la propuesta en su conjunto se aboca de manera concreta sobre una enfermedad en particular que es el HLB.

Otro aspecto que requiere precisión es en el segundo párrafo del artículo, al referirse a la **“autoridad competente”**, sin señalar puntualmente de que órgano o institución se trata, ya que atribuir responsabilidades o funciones a una autoridad competente sin determinar expresamente que institución será esa no contribuye con los principios de legalidad y seguridad jurídica, sino que más bien podría generar confusión, debido a que en la misma propuesta de ley se crea un órgano que perfectamente podría entenderse como autoridad competente.

Ahora bien, siendo que el **inciso a)**, refiere de manera expresa al Ministerio de Agricultura y Ganadería el qué a través del Servicio Fitosanitario del Estado, será el encargado de certificar la integridad sanitaria de los sembradíos de cítricos y establecimientos comerciales de material vegetal, y en el **inciso b)** será el responsable de aplicar el sistema de trazabilidad, se deduce por tanto que la autoridad competente que se menciona en el primer párrafo del artículo será el Servicio Fitosanitario del Estado, no obstante, así debería señalarse expresamente.

Se insiste en que si bien, la propuesta bajo estudio no le asigna expresamente al Servicio Fitosanitario del Estado la responsabilidad de ejecutar los mandatos que se incluyen en esta propuesta, al ser el SFE la autoridad técnica en materia fitosanitaria en el país, es a dicho órgano al que le corresponde asumir las competencias fitosanitarias consignadas en nueva legislación, incluso esta misma norma hace referencia expresa a que serán los lineamientos técnicos emitidos por el SFE los necesarios para certificar una plantación de cítricos libre de HBL, con lo cual se refuerza una vez más la observación respecto a si resulta realmente pertinente crear la Comisión Nacional HLB a la cual se le asignan funciones que en todo caso ya son propias del Servicio Fitosanitario del Estado.



En cuanto al último párrafo del artículo bajo estudio, sobre la certificación de material distribuido a viveros comerciales, se aclara que de conformidad con el artículo 22¹¹ de la Ley N°7664, ya esta distribución se encuentra sujeta al control fitosanitario por parte del Servicio Fitosanitario del Estado, con lo cual no se estaría añadiendo nada novedoso a la competencias que ya son desempeñadas por el SFE.

Por último, la norma no remite a la vía reglamentaria sobre aspectos que ciertamente serán necesarios de desarrollo para la efectiva operatividad de las tres áreas que integrarían el Sistema de Planta Sana, ya que la norma bajo estudio únicamente define en qué consistirán cada uno, pero no como serán llevados a cabo, ni determina aspecto tan esenciales, como en el caso del inciso c), la forma en que se determinará cuando un productor ha incurrido en actividades dolosas y que debe entenderse por tales actividades.

De manera que estos subsistemas requieren de mayor desarrollo normativo que respalde su eventual puesta en marcha.

Como aspectos de técnica legislativa, el inciso b) se denomina *Sistema de trazabilidad*, sin embargo, más adelante en el Artículo 14 se hace una referencia al **Sistema de Trazabilidad de Cítricos**, que se entiende es el mismo del referido inciso b), con lo cual debería homologarse su nombre en ambas normas. Además, el título de Capítulo IV resulta muy semejante al del Capítulo V, por lo que sugiere revisar si en el caso del Capítulo IV podría resultar más conveniente denominarlo como **Sistema de Trazabilidad y Reconversión**.

CAPÍTULO V SISTEMA DE VIGILANCIA Y COMPENSACIÓN

El **Capítulo IV** se integra por los **artículos 12, 13 y 14** sobre los cuales se realizan las siguientes observaciones:

ARTÍCULO 12.-De la vigilancia fitosanitaria

Establece que el proceso de vigilancia fitosanitaria en relación con el HLB, será responsabilidad del Servicio Fitosanitario de Estado; además, que todos los profesionales en el campo de la agronomía que pertenezcan a instituciones públicas estarán obligados a actuar como agentes o sensores externos de vigilancia e informar al SFE de sospechas sobre esta enfermedad. Y que se deberá conformar una base de datos para el manejo de los registros que genere este proceso de vigilancia bajo la responsabilidad del SFE.

¹¹ ARTICULO 22.- Regulación fitosanitaria de vegetales de propagación

Los laboratorios de reproducción sexual o asexual de vegetales, semilleros, almacigales, **viveros**, bancos de germoplasma, campos de producción de semillas u otros materiales de propagación, quedan sujetos a control fitosanitario por parte del Servicio Fitosanitario del Estado, el cual establecerá las normas, los requisitos y procedimientos fitosanitarios para regularlos. (...).



La tarea de vigilancia que esta norma le asigna al Servicio Fitosanitario del Estado, ya se encuentra inmersa como parte de las funciones contempladas en la propia Ley N°7664, y muy concretamente en su artículo 5, en el cual se desglosan todas las atribuciones, funciones y obligaciones a cargo del SFE, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

"ARTICULO 5.- Funciones y obligaciones. El Servicio Fitosanitario del Estado tendrá las siguientes funciones:

- a) **Velar por la protección sanitaria de los vegetales.***
- b) **Asesorar en materia de protección fitosanitaria (...).***
- c) **Erradicar, controlar o retardar la propagación de plagas ya introducidas.***
- d) **Realizar el control fitosanitario del intercambio, nacional e internacional, de vegetales, (...).***
- e) **Estudiar y diagnosticar el estado fitosanitario del país.***
- f) **Establecer y mantener actualizado un sistema nacional de información respecto del estado fitosanitario.***

(...)." (El destacado no es del original).

Como parte del ejercicio de las atribuciones del Servicio Fitosanitario del Estado, dicho órgano técnico debe realizar un proceso de vigilancia constante para evitar la introducción y propagación de enfermedades y plagas que puedan afectar los vegetales, con lo cual el objetivo del primer párrafo del artículo bajo análisis, ya forma parte de los deberes del SFE como órgano técnico especializado en materia fitosanitaria.

De igual modo, lo contemplado en el segundo párrafo sobre la obligación de los profesionales en agronomía de las instituciones públicas de informar al SFE sobre cualquier hecho sospechoso en relación con el HBL, también se encuentra regulado en la Ley N°7664:

"ARTICULO 9.- Colaboración obligatoria de funcionarios públicos

Los funcionarios públicos, dentro de sus respectivas competencias, deberán prestar la colaboración que las autoridades fitosanitarias les soliciten para cumplir con la presente ley. En casos especiales debidamente justificados, el Ministerio de Agricultura y Ganadería investirá de autoridad fitosanitaria a otros funcionarios calificados para desempeñar las tareas." (El destacado no es del original).

Conforme con lo anterior, lo pretendido en el artículo 12 del texto dictaminado bajo análisis, ya forma parte de las regulaciones contempladas en la Ley N°7664 y a cargo del SFE, con lo cual la norma bajo estudio no hace más que reiterar las funciones y atribuciones ejecutadas por el Servicio Fitosanitario del Estado.



ARTÍCULO 13.- De la movilización de material vegetal

Señala que el Servicio Fitosanitario del Estado coordinará y apoyará a las autoridades administrativas y policiales para la instalación de puestos de control permanentes y temporales en vía pública, para la inspección y control de la movilización de material vegetal de cítricos, aplicando las medidas de bioseguridad que correspondan. Además, que el SFE deberá delimitar las zonas de presión de la enfermedad, para disminuir el riesgo, contener la enfermedad y prevenir la posible diseminación de ésta en el territorio nacional.

Los controles en la movilización, el intercambio y por ende el transporte de material vegetal ya forma parte de las labores que desempeña el Servicio Fitosanitario del Estado, así se desprende del **inciso o) del artículo 5 de la Ley N°7664**, en el cual se indica como obligación del SFE la de ***“realizar el control fitosanitario del intercambio, nacional e internacional, de vegetales, de agentes de control biológico y otros tipos de organismos usados en la agricultura, materiales de empaque y acondicionamiento, y medios de transporte capaces de propagar o introducir plagas que amenacen la seguridad alimentaria y la actividad económica en que se basa la producción agrícola.”***

Además, el **artículo 8 de la misma ley N°7664**, en el cual se enumeran las facultades de las autoridades fitosanitarias debidamente acreditadas, ya establece la facultad para inspeccionar el transporte o movilización de material vegetal, de la siguiente forma:

“Artículo 8- Facultades de autoridades fitosanitarias. Las autoridades fitosanitarias debidamente acreditadas estarán facultadas para:

(...)

d) Inspeccionar los medios de transporte nacional o internacional, la carga, los equipajes y otras pertenencias de pasajeros y solicitar la documentación necesaria en caso de transporte de carga, para determinar la existencia de plagas.”

(...). (El destacado no es del original).

De manera tal, que al igual que en el artículo anterior, la norma bajo estudio reitera funciones que ya están asignadas a cargo del Servicio Fitosanitario del Estado, como órgano especializado en esta materia.

Por último, en esta norma se hace referencia a las *“zonas de presión de la enfermedad”*, frase que podría incluirse en el artículo 4 de definiciones a efectos de garantizar su mejor comprensión.

ARTÍCULO 14.- Guía oficial de movilización de material genético



El artículo plantea el establecimiento de una guía de movilización de material vegetal, que las personas estarán obligadas a completar con los datos requeridos desde donde inicie la movilización en el territorio nacional, la cual será solicitada por autoridades policiales, además, indica que el MAG a través del Servicio Fitosanitario del Estado reglamentará esta guía oficial de movilización de material vegetal de cítricos.

Si bien una guía de movilización se trata de un mecanismo de seguridad que no resulta ajeno a los controles que ya son ejercidos por el Servicio Fitosanitario del Estado en sus múltiples funciones de protección vegetal, y por ello es una alternativa viable, la norma no resulta expresa en señalar cual será la información y los datos que las personas deberán consignar de "*forma correcta, fidedigna y total*" en dicha guía.

Si bien en el último párrafo de la norma se remite a la vía reglamentaria como parte del Sistema de Trazabilidad de Cítricos, que se entiende, a su vez, está referido al inciso b) del Artículo 11, la falta de precisión en cuanto a los datos que serán requeridos tiende a generar incerteza en su contenido.

CAPÍTULO VI SANCIONES

El **Capítulo IV** está integrado por los **artículos 15 al 20**, que se analizan a continuación:

ARTÍCULO 15.- Responsabilidad funcional y ARTÍCULO 16.- Sanción administrativa

El **Artículo 15** establece que le corresponderá al Servicio Fitosanitario del Estado sancionar administrativamente las infracciones a la eventual ley que pueda resultar de esta propuesta y de sus respectivos reglamentos.

El Servicio Fitosanitario del Estado como órgano competente en esta materia, ya ostenta la potestad para sancionar administrativamente las infracciones cometidas en contra de las normas fitosanitarias, tal como lo contempla el artículo 70 de la Ley N°7664, lo cual debe realizar en estricto apego al principio de legalidad y garantizado el debido proceso:

"Artículo 70- Principios de legalidad y del debido proceso

El Servicio Fitosanitario del Estado deberá aplicar las sanciones establecidas en la presente ley, con apego a los principios de legalidad y debido proceso. En materia de procedimientos, a falta de norma expresa en esta ley, deberán aplicarse las disposiciones generales del procedimiento administrativo de la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978."



De manera que, efectivamente sería el SFE el órgano al que le correspondería tramitar y sancionar faltas derivadas de eventuales nuevas infracciones en materia fitosanitaria.

Ahora bien, el **Artículo 16** tipifica como infracción o conducta sancionable **la propagación, con fines de comercialización, a través de material vegetal de cítricos que no esté certificado dentro del Sistema de Planta Sana**, estableciendo como eventuales sanciones administrativas las siguientes: **a)** La primera vez que se incurra en esta acción u omisión, una multa de cinco a siete salarios base. **b)** La segunda vez que incurra en la acción u omisión, una multa de siete a cincuenta salarios base. **c)** La tercera vez que se incurra, con la clausura de su giro por seis meses. **d)** Si se persiste en reiterar esta acción y omisión, el establecimiento será clausurado durante un año y por el mismo lapso se le cancelará el certificado de operación.

Sin embargo, conviene señalar que en el **artículo 67** de la Ley N°7664, se contempla una extensa lista de infracciones administrativas en materia fitosanitaria, como se aprecia de seguido:

"Artículo 67- Infracciones. Se considerarán infracciones administrativas a la presente ley las siguientes:

a) Incumplir las medidas técnicas requeridas para el combate o la prevención de plagas.

b) Incumplir las cuarentenas internas para la prevención de plagas.

c) Incumplir con las obligaciones de tratar, procesar o destruir los rastrojos, desechos y residuos, de acuerdo con las medidas técnicas dictadas por el Servicio Fitosanitario del Estado.

d) Incumplir con las normas, los requisitos y los procedimientos fitosanitarios que establezca el Servicio Fitosanitario del Estado, para los laboratorios de reproducción sexual o asexual de vegetales, semilleros, almacigales, viveros, bancos de germoplasma, campos de producción de semillas u otros materiales de propagación.

e) Incumplir las recomendaciones del regente para reenvasar, reempacar, importar, fabricar, formular, distribuir, mezclar, almacenar o vender sustancias químicas, biológicas o afines.

f) Incumplir los términos de la venta restringida para sustancias químicas, biológicas o afines, para uso agrícola que se clasifiquen en la categoría de mayor toxicidad y las declaradas de uso restringido, de acuerdo con los cuales se requiere la receta expedida por una persona profesional en ciencias agrícolas, incorporada al Colegio de Ingenieros Agrónomos.

g) Incumplir las prohibiciones y restricciones reguladas por razones técnicas para la importación, el tránsito, el redestino, la fabricación, la formulación, el reenvase, el reempaque, el almacenamiento, la venta, la mezcla y la utilización de sustancias



químicas, biológicas o afines y equipos para su uso o aplicación agrícola que dé el Ministerio de Agricultura o Ganadería (MAG).

h) Realizar investigaciones con sustancias químicas, biológicas o similares para uso agrícola, con fines de inscripción, sin autorización ni supervisión del Servicio Fitosanitario.

i) Realizar prácticas de aviación agrícola con sustancias químicas, biológicas y afines, sin autorización del Servicio Fitosanitario.

j) Incumplir las medidas y los requisitos fitosanitarios, que regulen la importación de vegetales, mercancías, empaques, medios de transporte y el ingreso de personas establecidas reglamentariamente.

k) Desarrollar actividades reguladas por esta ley y sus reglamentos, sin realizar la respectiva evaluación de riesgo cuando corresponda.

l) Incumplir las cuarentenas externas.

m) Incumplir los requisitos de importación o tránsito de vegetales, agentes de control biológico y otros tipos de organismos para su uso agrícola.

n) Omitir la presentación del manifiesto o la declaración de carga o declarar en él información falsa.

ñ) Procesar o empaquetar vegetales para exportarlos, sin el certificado fitosanitario de operación o incumpliendo los requisitos estipulados en el reglamento respectivo."

De manera que podría valorarse si es realmente necesario establecer una nueva conducta sancionable más allá de las reguladas en la norma supra transcrita, o si por el contrario podría **adicionarse como un nuevo inciso al referido artículo 67, sin necesidad de restringirlo a los cultivos de los cítricos y a la propagación del HLB, sino que de manera general a la propagación con material vegetal de cualquier plaga o enfermedad, en todo caso, nótese que tal como está redactado el Artículo 16, no se indica de manera expresa que es la propagación del HLB**, este aspecto resulta importante de destacar, pues de conformidad con el principio de tipicidad es necesario que las conductas que se tipifiquen como infracciones resulten expresas y claras, de manera que la ciudadanía tenga plena certeza de cuál es la actuación que les podría acarrear una sanción de tipo administrativo:

"V.- Principio de tipicidad en los ilícitos administrativos. Propiamente en relación con la esfera del derecho administrativo sancionador, se ha recalcado la importancia del respeto al principio de tipicidad, el cual, si bien es cierto, no tiene la rigurosidad que se exige en el campo del derecho penal; resulta una garantía indispensable para los administrados, que deben tener certeza respecto de cuáles conductas son prohibidas y cuál es la consecuencia de ese incumplimiento. Resulta violatorio tanto del principio de legalidad como del principio de tipicidad, la construcción de tipos sancionatorios que dejen a la Autoridad sancionatoria la



*determinación antojadiza del contenido de la prohibición (...)*¹²(El destacado no es del original).

Además, resulta confuso que los incisos del artículo bajo estudio hagan referencia a la *"omisión"*, pues claramente si una persona omite realizar la conducta que se está tipificando (*propagar con fines comerciales, material vegetal propagativo de cítricos*) no habría infracción ni motivo alguno para imponer una sanción administrativa. Esta ambigüedad refuerza la necesidad de que las conductas sancionables estén claramente construidas sobre la base del principio de tipicidad supra indicado, garantizando con ello su correcta interpretación y aplicación.

En cuanto a las sanciones económicas o multas que plantea el Artículo 16, en los **incisos a) y b)**, las mismas exceden las reguladas en los artículos 67 y 68 de la Ley N°7664, que se detallan de seguido:

"Artículo 68- Sanciones administrativas

Las infracciones señaladas en el artículo 67 de esta ley serán sancionadas con multa de uno a cinco salarios base, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 7337, de 5 de mayo de 1993¹³.

Artículo 69- Aumento de la sanción

Se considerarán agravantes de las infracciones indicadas en el artículo 67 de la presente ley, cuando dichas conductas ocasionen daños al ambiente, la salud de los animales, la salud de las personas o si se trata de una persona infractora reincidente dentro del año en que se produjo la infracción anterior.

En estos casos, la sanción pecuniaria por imponer será la siguiente:

a) Para los incisos a), b), c), e), f), g), r, j), k), y l), de siete a treinta salarios base, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 7337, de 5 de mayo de 1993.

b) Para los incisos d), h), m), n), y ñ) de cinco a veinte salarios base de conformidad con el artículo 2 de la Ley 7337, de 5 de mayo de 1993.

Para lo anterior, deberán considerarse las circunstancias de la persona responsable, las características de su actividad, el grado de dolo o culpa, el beneficio obtenido o el que se esperaba obtener, el grado de afectación, el daño o riesgo generado, así como el incumplimiento de advertencias previas y la alteración social que pueda provocarse.

Para aplicar estas sanciones, el Servicio fitosanitario del Estado deberá dar audiencia a la persona interesada en los términos que se señalen por la vía reglamentaria." (El destacado no es del original).

¹² Sala Constitucional, Resolución N° 04444 – 2020, de las nueve horas veinte minutos del cuatro de marzo de dos mil veinte.

¹³ Ley N°7337, Crea Concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal, del 05 de mayo de 1993.



Lo recomendable sería que las sanciones aquí planteadas sean equivalentes a las reguladas en la Ley N°7664, con el fin de lograr una uniformidad con respecto al régimen sancionatorio ya vigente.

Adicionalmente, en los **incisos c) y d)**, se prevén sanciones más gravosas ante la reincidencia en la conducta tipificada, sin embargo, es importante tener presente que de conformidad con los principios de proporcionalidad y razonabilidad¹⁴, es indispensable que la imposición de sanciones guarde una debida correspondencia con respecto al daño ocasionado, de manera que exista un equilibrio entre la infracción cometida y la sanción que se impone.

Con base en lo anterior, se reitera la sugerencia de adicionar un nuevo inciso al artículo 67 de la Ley N°7664, para tipificar la acción de propagación de plagas o enfermedades de manera comercial con material vegetal y que la misma se sancione conforme con las regulaciones ahí contempladas.

En su defecto, se sugiere revisar detenidamente el contenido del Artículo 16, de manera que se ajuste a los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, y razonabilidad, para garantizar con ello garantizar la certeza y seguridad jurídicas necesarias para su adecuada viabilidad.

ARTÍCULO 17.- Erradicación y ARTÍCULO 18.- Acreditación de las multas

El **Artículo 17** establece que en las plantaciones donde los dueños no accedan de forma pasiva a la eliminación de árboles y cuyas fincas se encuentren en abandono, se procederá con la total erradicación de dichos árboles. Quedando facultada la autoridad competente a cobrarlos al propietario registral.

La erradicación de material vegetal que pueda propagar una plaga o enfermedad ya forma parte de las atribuciones que ostenta el Servicio Fitosanitario del Estado, pues precisamente una de sus obligaciones es la eliminación de plagas ya introducidas en el país, así se desprende del inciso f) del artículo 5¹⁵ de la Ley N° 7664, además en el

¹⁴ (...) El principio de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción es de carácter general y se aplica tanto al Derecho Penal como al Derecho Administrativo Sancionador. Consiste en la necesaria relación que debe existir entre la gravedad de la conducta, el objeto de tutela y la consecuencia jurídica (...). "...en el caso del Derecho Administrativo, lo que se exige es una relación de proporcionalidad entre la conducta y la sanción, consideradas en abstracto; atendiendo a los fines específicos de las sanciones administrativas (...)." Sala Constitucional, Resolución N° 13329 - 2006, de las diecisiete horas y treinta y dos minutos del seis de setiembre del dos mil seis.

¹⁵ ARTICULO 5.- Funciones y obligaciones. El Servicio Fitosanitario del Estado tendrá las siguientes funciones:

(...)

f) Erradicar, controlar o retardar la propagación de plagas ya introducidas.

(...).



artículo 16 de la misma ley se faculta el ingreso de las autoridades fitosanitarias a los inmuebles, para entre otras acciones, erradicar plagas de importancia:

"ARTICULO 16.- Libre ingreso de autoridades

*Declarado obligatorio el combate de una plaga, **los propietarios u ocupantes a cualquier título estarán obligados a permitir el libre ingreso en sus inmuebles a las autoridades fitosanitarias debidamente acreditadas, con los equipos y materiales que ellas consideren pertinentes para investigar, combatir o erradicar plagas de importancia cuarentenal y tomar muestras para análisis.** Si se desobedeciere esta medida o existiere otra circunstancia que imposibilitare la entrada, se recurrirá a la autoridad judicial a fin de que autorice el allanamiento."* (El destacado no es del original).

De manera que la medida planteada en el Artículo 17, ya se encuentra inmersa como parte de las funciones que tiene a su cargo el SFE, siendo esta una reiteración más de tales atribuciones.

Por su parte, el **Artículo 18**, señala que el monto de las multas será acreditado al Programa Nacional para la Defensa de la Citricultura, a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, fondos que serán utilizados para apoyar los objetivos de esta propuesta de ley. Además, faculta al Programa Nacional para la Defensa de la Citricultura a donar parte de esos recursos a las instituciones responsables de la prevención, contención y mitigación de la enfermedad HLB, para el desarrollo de programas relacionados con esta ley.

La redacción de este artículo requiere de mejoras sustanciales, ya que no queda claro si la norma está sugiriendo que el MAG será quien deba girar los montos correspondientes a las multas, o si es que el referido Programa estará a cargo de ese Ministerio, lo cual resultaría contradictorio con el Artículo 3 de la propuesta bajo estudio, en el que se indica expresamente que el Programa Nacional para la Defensa de la Citricultura estará a cargo de la Comisión Nacional para la Defensa de la Citricultura, integrada por el MAG pero también por una serie de representaciones de otras instituciones públicas y del sector privado, por lo que convendría aclarar y precisar este aspecto.

Asimismo, se señala que el destino de los recursos provenientes de las multas será únicamente para apoyar los objetivos que plantea esta propuesta, pero en la misma norma se faculta al Programa Nacional para donar parte de los recursos a las instituciones responsables de prevenir, contener y mitigar el HLB, lo que apunta a que se está hablando del Servicio Fitosanitario del Estado, en cuyo caso, se sugiere indicarlo así expresamente, además como previamente se ha reiterado a lo largo del presente informe, al ser el SFE el órgano técnico competente para controlar las plagas



de vegetales, no resulta entonces necesario crear la Comisión que se plantea en el Artículo 5 del texto bajo estudio.

Conforme con lo anterior, convendría que se revise el contenido y la coherencia del Artículo 18, con respecto a lo contemplado en los Artículos 3 y 5 del texto dictaminado.

ARTÍCULO 19.- Restricción a las acciones fitosanitarias

Indica que en caso de que algún propietario o su representante legal del material infectado se niegue a cooperar para la realización de alguna de estas acciones fitosanitarias, el Servicio Fitosanitario del Estado solicitará el apoyo de las autoridades de seguridad pública y/o procuración de justicia que corresponda, para que se cumpla en su totalidad lo dispuesto por esta ley.

Se sugiere revisar la redacción y coherencia del contenido de esta norma, además de valorar que lo señalado en ella ya está regulado por el artículo 16 de la Ley N°7664, supra transcrito, de manera que únicamente constituiría una duplicidad de lo ahí preceptuado.

ARTÍCULO 20.- Representación judicial

Establece que cualquier gestión, diligencia y/o acción tramitada judicialmente, relacionada con el contenido de la presente ley y en lo respectivo al Servicio Fitosanitario del Estado, podrá realizarse a través del respectivo Departamento Legal del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Esta norma resulta viable, ya que el SFE es un órgano técnico adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería y por ende, las acciones judiciales que se deriven de la infracción a las normas fitosanitarias son tramitadas en coordinación con el Departamento de Asesoría Jurídica del MAG¹⁶, y pese que en la propuesta de ley bajo estudio no se señala de manera expresa la rectoría del SFE sobre la ejecución de las competencias que se desarrollan en esta iniciativa, es claro que sería a dicho órgano al que le correspondería aplicarla y ejecutarla.

CAPÍTULO VII REFORMAS DE OTRAS LEYES

El Capítulo se integra por el artículo 21, que se analiza a continuación:

¹⁶ Decreto Ejecutivo N°44748, Reglamento de la estructura organizativa del Servicio Fitosanitario del Estado, del 30 de setiembre del 2024.



ARTÍCULO 21.- Se modifica el artículo 10 de la Ley de Protección Fitosanitaria del 8 de abril de 1997, N.º 7664 y que en adelante se lea de la siguiente manera:

Propone modificar el artículo 10 de la Ley N°7664, de Protección Fitosanitaria del 8 de abril de 1997, para apreciar el cambio planteado se presenta el siguiente cuadro comparativo:

NORMA VIGENTE Ley N°7664, Ley de Protección Fitosanitaria, del 08/04/1997	Propuesta de Reforma
<p>ARTICULO 10.- Carácter oficial</p> <p>En lo pertinente a la aplicación de esta ley, el Servicio Fitosanitario del Estado podrá contar con los siguientes laboratorios de carácter oficial:</p> <p>a) De diagnóstico fitosanitario.</p> <p>b) De control de calidad de las sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola.</p> <p>c) De control de residuos de sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola.</p> <p>d) De producción de organismos benéficos para uso agrícola.</p> <p>e) Cualquier otro que se requiera en el campo fitosanitario.</p> <p>La organización y el funcionamiento de estos laboratorios se establecerán mediante el reglamento respectivo.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Ganadería podrá otorgar carácter oficial a otros laboratorios, públicos o privados, los cuales deberán cumplir con todos los requisitos que este establezca.</p>	<p>Artículo 10- Carácter oficial.</p> <p>En lo pertinente a la aplicación de esta ley, el Servicio Fitosanitario del Estado podrá contar con los siguientes laboratorios de carácter oficial:</p> <p>a) De diagnóstico fitosanitario.</p> <p>b) De control de calidad de las sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola.</p> <p>c) De control de residuos de sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola.</p> <p>d) De producción de organismos benéficos para uso agrícola.</p> <p>e) Cualquier otro que se requiera en el campo fitosanitario.</p> <p>La organización y el funcionamiento de estos laboratorios se establecerán mediante el reglamento respectivo.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Ganadería podrá otorgar carácter oficial a otros laboratorios, públicos o privados, los cuales deberán cumplir con todos los requisitos que este establezca.</p>

El cuadro comparativo anterior permite apreciar que la reforma planteada no introduce ningún cambio con respecto al contenido del artículo vigente, con lo cual la reforma aquí propuesta carecería de sentido práctico.

CAPÍTULO VIII DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO ÚNICO- Plazo para la certificación de Sistema de Planta Sana



Establece que los propietarios u ocupantes por cualquier título de establecimientos de propagación y comercialización de material vegetal propagativo de cítricos contarán con un plazo de hasta veinticuatro meses, a partir de la publicación de la presente ley, para certificarse como Sistema de Planta Sana, de acuerdo con los lineamientos establecidos en los procedimientos administrativos y técnicos emitidos por el Servicio Fitosanitario del Estado, con base en el reglamento de esta ley.

Conviene recordar que las normas transitorias tienen la particularidad de distinguirse por "*facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación.*"¹⁷ Su vigencia es temporal y hasta provisional y su contenido típico es el del derecho inter temporal, sea, servir de puente en la transición de la ley anterior a la nueva, y regular situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva legislación tales como hechos, actos, relaciones jurídicas y sus consecuentes efectos ya sean consumados o futuros.

En el caso del Transitorio Único, el mismo cumple con las características propias de este tipo de normas, por lo cual su contenido resulta viable.

IV. VINCULACIÓN DEL PROYECTO EN MATERIA DE GENERO

A pesar de las falencias detectadas, el proyecto de ley bajo estudio se vincula de manera directa con instrumentos jurídicos internacionales para la protección de los derechos de las mujeres, específicamente con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la cual en relación con la mujer regula expresamente lo siguiente:

"Artículo 14

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales.

(...)."

Siendo que muchas mujeres de zonas rurales participan de manera activa en el Sector Agropecuario, lo que incluye la producción de cítricos, se requiere de acciones y medidas constantes que reconozcan, impulsen y fortalezcan su labor. En este sentido, las acciones orientadas a la prevención, mitigación o erradicación de plagas y enfermedades en los cultivos cítricos podrían tener un impacto positivo en su productividad y con ello generar mejorar en sus condiciones económicas. Para ello se requiere de una adecuada articulación y fortalecimiento de la institucionalidad

¹⁷ García, P. (2011). Manual de Técnica Legislativa. Thomson Reuters. España. p.p. 137 y 219.



competente, teniendo siempre presente la inclusión de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

Adicionalmente, es de suma importancia tener presente que en la redacción de las leyes necesariamente se requiere dejar atrás cualquier asomo de androcentrismo y emplear en su construcción una redacción que utilice términos inclusivos o generales que no hagan distinción entre quienes conforman la sociedad, en ese sentido se sugiere que en la redacción del artículo 5 se emplee frases y palabras inclusivas tales como *"el Ministro o Ministra"*, *"una representación...nombrada por la Dirección de dicha institución"*, *"una representación de las Universidades Públicas"*, pues como ya es sabido, los cargos en órganos e instituciones no son ejercidas solamente por hombres, de manera que es necesario adaptar una redacción de normas que sea inclusiva y ajustada a la participación igualitaria que tienen todas las personas en estos espacios.

V. CONSIDERACIONES FINALES

- Con base en el análisis realizado, se concluye que, si bien la propuesta de ley persigue una finalidad de suma relevancia, pues busca proteger la actividad citrícola mediante medidas fitosanitarias para controlar y erradicar la plaga del HLB, gran parte de los objetivos planteados ya se encuentran regulados en la Ley N°7664, como parte de las funciones y atribuciones a cargo del Servicio Fitosanitario del Estado, órgano técnico especializado en materia fitosanitaria.
- Del análisis del articulado se desprende una duplicidad de funciones con respecto a las competencias que ya ostenta el SFE, y que esta propuesta no hace más que reiterar; si bien, la misma se enfoca de manera particular en una enfermedad específica de los cítricos, las medidas que aquí se contemplan ya forman parte de las obligaciones a cargo del SFE.
- La propuesta bajo estudio crea una Comisión Nacional para la Defensa de la Citricultura (Comisión HLB), sin definir expresamente cuál será su naturaleza jurídica, no obstante, le atribuye funciones que legalmente le corresponden al SFE, además la propuesta no resulta expresa en señalar si esta Comisión será un órgano asesor subordinado al SFE, por el contrario, de su redacción se infiere que la misma operaría en paralelo, lo que eventualmente generaría duplicidad de funciones y hasta un posible conflicto de competencias.
- Si bien, el objetivo de fortalecer al sector citrícola nacional mediante políticas para controlar la plaga HLB de los cítricos resulta positiva, podría optarse por fortalecer las capacidades técnicas, operativas y presupuestarias del SFE, para que éste pueda hacerle frente a dicha enfermedad de manera más focalizada, sin la necesidad de



crear nuevos órganos que, en lugar de coadyuvar con su contención, más bien podrían ocasionar una menor eficiencia y eficacia en su accionar.

- En todo caso, y conforme se señala a lo largo del análisis del articulado, la propuesta en su conjunto requiere de una revisión integral de su contenido, para ajustar las normas que la integran a los principios de legalidad, certeza, y seguridad jurídica, de forma que la misma adquiera la viabilidad jurídica necesaria para su eventual aplicación en caso de convertirse en ley.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

Las observaciones sobre técnica legislativas fueron señaladas dentro del análisis del articulado.

VII. PROCEDIMIENTO

7.1 Votación

Según se establece en el artículo 119 de la Constitución Política, esta iniciativa requiere para su aprobación de mayoría absoluta de los votos presentes.

7.2 Delegación

El proyecto de ley **sí puede ser delegado** en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, **por no encontrarse** dentro de los supuestos de excepción establecidos en el párrafo tercero del artículo 124¹⁸ de la Constitución Política.

7.3 Consultas

Obligatorias

- Todas las Universidad Públicas (UCR, UNA, ITCR, UNED, UTN).¹⁹
- Instituto de Desarrollo Rural (Inder).²⁰
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).²¹

VIII. FUENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.

¹⁸ Artículo 124.- (...)

No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.

(...).

¹⁹ En relación con inciso d) del Artículo 5 del texto dictaminado.

²⁰ En relación con el Artículo 7 del texto dictaminado.

²¹ En relación con el Artículo 9 del texto dictaminado.



Leyes

- Ley N°7664, Ley de Protección Fitosanitaria, del 08 de abril de 1997.
- Ley N°9036, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, del 11 de mayo del 2012.
- Ley N°8634, Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, del 23 de abril del 2008.
- Ley N°6227, Ley General de la Administración Pública, del 02 de mayo de 1978.

Reglamentos

- Reglamento para el combate particular y obligatorio de la plaga de los cítricos denominada Huanglongbing y su vector Diaphorina Citri, Decreto Ejecutivo N°41593, del 08 de enero del 2019.
- Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria, Decreto Ejecutivo N°26921, del 20 de marzo de 1998.
- Reglamento de la estructura organizativa del Servicio Fitosanitario del Estado, Decreto Ejecutivo N°44748, del 30 de setiembre del 2024.

Jurisprudencia Constitucional

- Sala Constitucional, Resolución N° 04444 – 2020, de las nueve horas veinte minutos del cuatro de marzo de dos mil veinte.
- Sala Constitucional, Resolución N° 13329 – 2006, de las diecisiete horas y treinta y dos minutos del seis de setiembre del dos mil seis.

Proyectos Similares en la Corriente Legislativa²²

- Expediente N°13.598, Ley de protección y desarrollo de la producción citrícola, archivado en fecha 02 de junio del 2002.

*Elaborado por: aqa
Supervisado por: crch
Autorizado por: fcm
/*Isch//11-08- 2025
c. archivo//D/S/SIL*

²²Antecedentes recopilados por Giovanni Rodríguez Rodríguez, Asesor Parlamentario, supervisado por Tonatiuh Solano Herrera, jefe del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.