

PROYECTO DE LEY
REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 16 Y 17 Y ADICION DE UN ARTICULO 17
BIS AL CAPITULO TERCERO DEL TITULO CUARTO DE LA LEY N° 9635,
LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Expediente N° _____

EXPOSICION DE MOTIVOS

El sistema jurídico costarricense ha establecido un marco general para la atención de las consecuencias que determinados hechos o eventos provocan y que afectan de un modo general a las personas, su patrimonio y otros intereses de importancia.

Como piedra angular de ese sistema se emitió la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos, No. 8488 del 22 de noviembre del 2005.

En su artículo 3 se define como emergencia el *"...Estado de crisis provocado por el desastre y basado en la magnitud de los daños y las pérdidas. Es un estado de necesidad y urgencia que obliga a tomar acciones inmediatas con el fin de salvar vidas y bienes, evitar el sufrimiento y atender las necesidades de los afectados. Puede ser manejada en tres fases progresivas: respuesta, rehabilitación y reconstrucción; se extiende en el tiempo hasta que se logre controlar definitivamente la situación..."* y se instituyó a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, como el órgano estatal especializado para atender el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia y la prevención del riesgo.

No obstante lo anterior, al Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) y el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), se les ha conferido la obligación de atender las emergencias sanitarias y fitosanitarias que afecten o pudieren afectar el patrimonio agropecuario nacional y por ello en las correspondientes leyes de creación de los órganos antes mencionados se han establecido una serie de normas que constituyen un marco general para disponer de acciones de urgencia y recursos para atender la defensa de ese patrimonio agropecuario nacional.

Conviene a los intereses de fundamentar la necesidad y oportunidad del presente proyecto de ley, destacar el marco regulatorio que se encuentra establecido respecto de cada uno de los órganos ministeriales y las consideraciones que llevan a la determinación de que una emergencia sanitaria o fitosanitaria sea declarada y por ello se desplieguen una serie de instrumentos para atender las necesidades especiales que se plantean en defensa del patrimonio agropecuario nacional.

- **Servicio Nacional de Salud Animal**

Las intervenciones del SENASA tienen una importante y sólida base legal que se desprende de su Ley constitutiva N° 8495 en la medida que se le considera como una autoridad en materia de salud de tal forma que toda persona natural o jurídica queda sujeta a sus mandatos, reglamentos y órdenes generales y particulares, tanto ordinarias como de emergencias que emita en el ejercicio de sus competencias.

El Título IV de la Ley en su artículo 92, titulado "Declaración de emergencia" establece que el SENASA solicitará al Poder Ejecutivo la declaración de emergencia regional o nacional, según sea el caso. Y en tal sentido, será el Poder Ejecutivo, a solicitud de SENASA quien declarará la emergencia.

Dentro de ese marco regulatorio desde la perspectiva sanitaria se define como "emergencia" aquel hecho o evento excepcional provocado por el hombre o la naturaleza que pone en riesgo la salud animal y la salud pública veterinaria, que genera un estado de urgencia y necesidad que requiere del SENASA la toma de acciones urgentes e inmediatas en el ámbito de sus competencias.

Desde la perspectiva anterior para el SENASA existen dos tipos de emergencias sanitarias, a saber: "*las no epidémicas*" y "*las epidémicas*"

Las primeras, denominadas "*no epidémicas*" corresponden a una situación o proceso que se desencadena como resultado de un fenómeno de origen natural o antrópico, que al encontrar en una población condiciones propicias de vulnerabilidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales del funcionamiento de la comunidad, tales como pérdida de la salud pública veterinaria, continuidad en la producción de alimentos de origen animal, el bienestar animal, los bienes pecuarios, la comercialización de productos y subproductos de origen animal y el medio ambiente.

Las "epidémicas", pueden ser de origen accidental o intencional, debido a brotes de enfermedades emergentes o reemergentes en los animales. En la actualidad gracias al esfuerzo continuado y a través de la aplicación de medidas cuarentenarias se ha evitado que ingresen a territorio nacional una serie de enfermedades, que aunque si bien existen o son comunes en otros territorios o países son exóticas en el nuestro territorio y cuyo ingreso puede causar serios daños a la salud de los animales y altos costos a la producción a fin de controlarlas. Asimismo, se ha logrado que algunas enfermedades existentes en el territorio se erradiquen y se controlen produciendo al Sector Productivo ventajas competitivas al eliminarse costos asociados al control de las mismas.

Igualmente, en la actualidad podrían enfrentarse situaciones de emergencia por actos intencionales al introducirse amenazas biológicas (bioterrorismo) que afecten la salud de los animales o las personas.

Siendo esas situaciones extraordinarias, en el sentido de que escapan al control o las acciones ordinarias que desarrolla el SENASA, el artículo 95 de la Ley No. 8495 antes citada estableció:

"...Artículo 95.- Fondo acumulativo para emergencias. El Senasa dispondrá y administrará un fondo acumulativo para atender emergencias exclusivamente. Los recursos del fondo provendrán de empréstitos, donaciones, asignaciones, multas o de cualquier otra fuente legal de financiamiento. Se faculta al Poder Ejecutivo para que negocie empréstitos internacionales con entes internacionales bilaterales, plurilaterales o multilaterales, siempre y cuando dichos fondos sean destinados, única y exclusivamente, a la atención de una emergencia regional o nacional debidamente declarada, según el artículo 92 de esta Ley. Dicho fondo podrá ser administrado en un fideicomiso que se constituirá de conformidad con el título II de esta Ley.

Asimismo, el Senasa deberá presentar la liquidación a la fecha de los gastos efectuados, tres meses después de que se haya declarado la emergencia. Si esta no ha finalizado, deberá presentar el presupuesto del monto por gastar durante los siguientes seis meses, para la respectiva aprobación ante la Contraloría General de la República. En caso de que la emergencia subsista, deberá presentarse el presupuesto respectivo para los tres meses siguientes..."

El fondo indicado ha sido provisionado desde su inicio con sumas que se destinan de los ingresos por venta de servicios y que le permiten al Servicio Veterinario contar con recursos extraordinarios destinados a

atender esas situaciones especiales que escapan a la labor cotidiana y que requieren acciones y recursos extraordinarios.

Tómese en consideración que los recursos incorporados a este Fondo de Emergencia solo pueden ser utilizados bajo condición de haberse emitido por parte del Poder Ejecutivo de una declaración de emergencia sanitaria, vía decreto ejecutivo y cuya emisión debe ser solicitada y fundamentada por el SENASA al Despacho Ministerial de Agricultura y Ganadería, como integrante del Poder Ejecutivo.

Puede apreciarse de la lectura del artículo 95 antes citado que la utilización de esos recursos, incorporados como presupuesto extraordinario y respondiendo a un plan de acción, debe ser liquidado, actualmente ante la Contraloría General de la República.

Con base en las facultades otorgadas por Ley antes mencionadas, el SENASA ha atendido las siguientes situaciones de emergencia: Terremoto de Cinchona, emergencia sanitaria por virus AH1N1, Sequía por Fenómeno del Niño, Huracán Otto, Huracán Nate, ingreso de Newcastle en la zona norte del país, además de una serie de inundaciones en las regiones Caribe y Huetar Norte, que han ameritado acciones especiales a fin de precaver el bienestar de poblaciones de animales de interés productivo.

- Servicio Fitosanitario del Estado

El Servicio Fitosanitario del Estado, tiene su fundamento jurídico en la Ley de Protección Fitosanitaria del Estado, Ley No. 7664, del 2 de mayo de 1997. En el inciso b) del artículo 2, establece como uno de los objetivos de la Ley, *"evitar y prevenir la introducción y difusión de plagas que amenacen la seguridad alimentaria y la actividad económica sustentada en la producción agrícola"*, de lo que se puede deducir, que el SFE debe tomar las acciones y previsiones necesarias para impedir que una plaga se introduzca en nuestro país, estando obligado a realizar todas las gestiones necesarias con el objetivo de minimizar el riesgo de introducción al país de una plaga nueva cuarentenaria que ponga en riesgo la seguridad alimentaria, el ambiente, la salud de las personas y la economía nacional. Para dicho fin el SFE debe adquirir bienes y servicios indispensables para cumplir con los objetivos encomendados por ley.

En el artículo 66 de ese mismo cuerpo legal se establece: *"Fondo para emergencias. El Servicio Fitosanitario del Estado dispondrá de un fondo para emergencias que será utilizado, exclusivamente, en el*

combate de plagas nuevas o existentes que puedan ocasionar daños graves a la agricultura nacional. Los recursos del fondo provendrán de empréstitos, donaciones, asignaciones a la cuenta especial u otras fuentes legales de financiamiento. Para depositarlos se abrirá una cuenta en uno de los bancos del Sistema Bancario Nacional”.

Este Fondo de Emergencias fue reglamentado mediante el artículo 31 del Decreto Ejecutivo número 30111-MAG “Reglamento de la Estructura Organizativa, Técnica y Administrativa del Servicio Fitosanitario del Estados”, estableciendo en lo que interesa:

“De la totalidad de los ingresos que se recauden por venta de servicios y el Transitorio 1 de la Ley N° 7664 de Protección Fitosanitaria, se podrá destinar al Fondo de Emergencia hasta un diez por ciento (10%), de la recaudación total, y de lo destinado para este fondo, se podrá utilizar hasta un treinta por ciento (30%) para la prevención de las plagas.

Los egresos del Fondo de Emergencia deberán estar respaldados en el caso de la prevención de plagas con un plan aprobado por Director Ejecutivo del Servicio Fitosanitario del Estado y para la atención de emergencias por una declaratoria oficial de emergencia fitosanitaria”.

Es responsabilidad del Servicio Fitosanitario del Estado evitar que nuevas plagas en los cultivos sean una amenaza al Sector Agropecuario y con ello evitar pérdidas inestimables en el sector agrícola nacional, ocasionadas por la introducción de una nueva plaga a territorio nacional, en el sentido que el establecimiento de una nueva plaga en territorio nacional puede ocasionar cierre de mercados internacionales, la merma de ingresos producto de la reducción de exportaciones y por sí mismo la atención para la erradicación de la plaga en específico.

Gracias a este instrumento jurídico, el Servicio Fitosanitario ha logrado atender de forma eficiente, durante el tiempo emergencias fitosanitarias tales como: Emergencia Nacional por la Plaga Cuarentenal Broca del Cafeto; Emergencia Fitosanitaria Regional por Moko y Sigatoka Negra en Plantaciones Bananeras de la Zona Sur del País; Emergencia Fitosanitaria por Langosta Voladora (*Schistocerca piceifrons*, Walker; Emergencia Nacional por la Plaga Cuarentenaria Acaro del Vaneo del Arroz; Emergencia Fitosanitaria por daños en Plantaciones de Banano y Plátano en las Regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte, causadas por Hongos y Bacterias; Emergencia Fitosanitaria Nacional por la Detección de Nemátodo Formadores de Quistes en Papa.

En la actualidad se encuentra en vigencia el Decreto Ejecutivo N°-42392 MAG denominado "Declara estado de emergencia fitosanitaria nacional para la prevención de la introducción de la plaga conocida como Marchitez por Fusarium Raza 4 Tropical (Fusarium Oxysporum F SP Cubense Raza 4 Tropical", cuyo objeto es evitar la introducción de dicha plaga al país que, de ingresar a territorio nacional acabaría con un alto porcentaje de la producción bananera del país, ocasionado pérdidas inestimables al sector agrícola de país y por ende a la economía nacional.

En ese mismo sentido el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto 43001-MAG con fecha 01 de junio 2021 "Estado de emergencia fitosanitaria nacional para la prevención y control del caracol gigante africano (Achatina fulica)". Esta situación se considera de calamidad pública y ocasionada por hechos de la naturaleza que son imprevisibles o previsibles pero inevitables y que no puedan ser controlados, manejados ni dominados con las potestades ordinarias de que dispone el Gobierno. En razón de ello, el Poder Ejecutivo tiene las potestades para declarar emergencia nacional a fin de integrar y definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos, entidades públicas competentes y poder brindar una solución acorde a la magnitud de la situación.

Establecido lo anterior, es necesario que esos órganos desconcentrados mantengan la capacidad de poder atender esas situaciones o riesgos extraordinarios que inciden sobre las personas y el patrimonio agropecuario nacional, cuya magnitud e impacto ha ameritado que el Poder Ejecutivo las declare como emergencias sanitarias o fitosanitarias y puedan disponer de los recursos necesarios para atender esas situaciones en forma inmediata. Las actuales Leyes 7664 y 8495 permiten a ambos Servicios contar con "fondos para emergencias".

Por lo anterior, es necesario autorizar al Servicio Nacional de Salud Animal y al Servicio Fitosanitario el Estado, de que en esas eventualidades sanitarias, en caso de ser necesario cuenten en forma expresa con un mecanismo normado para excepcionarles de la aplicación de la regla fiscal al igual que hoy lo tiene el Fondo de Emergencias, establecido por Ley No. 8488.

En el Pronunciamiento C-025 del 23 de enero de 2020 de la Procuraduría General de la República, ante consulta expresa realizada en torno al "Fondo de Emergencia Fitosanitario" señaló:

"...Se nos consulta si el Fondo para Emergencias Fitosanitarias de la Ley No.7664 está excluido de la aplicación de la Ley "Fortalecimiento a las Finanzas Públicas", Ley No. 9635 del 03 de diciembre de 2018 por aplicación del artículo 16.a de esta última norma legal.

Al respecto, debe indicarse que la Ley "Fortalecimiento a las Finanzas Públicas" no exceptúa, al Fondo de Emergencias Fitosanitarias, de la aplicación de las reglas fiscales que aquella Ley establece.

En este sentido, se debe precisar que si bien la Ley No. 9635, en su Título IV, Capítulo III, artículo 16 inciso a) instaura una "cláusula de escape" o excepción de la aplicación de dicho cuerpo legal; dicha excepción, prevista en aquel inciso a), es únicamente a favor del Fondo de Emergencias creado por la Ley NO 8488 de 22 de noviembre de 2005, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Se insiste el inciso a) del artículo 16 no comprende al Fondo de Emergencias Fitosanitarias.

(...) D. CONCLUSION

Con fundamento en lo expuesto, se concluye:

(...) 5. Que el artículo 16 inciso a), del Capítulo III, Título IV de la Ley "Fortalecimiento a las Finanzas Públicas" No. 9635, no dispuso una cláusula de escape a favor del Servicio Fitosanitario del Estado ni del Fondo para Emergencias que administra el Servicio Fitosanitario del Estado, por lo que queda sometido plenamente a la Ley No.9635 y excluido de la aplicación del artículo 16.a de la Ley No.9635".

Lo establecido por la Procuraduría General de la República para el "Fondo de Emergencia Fitosanitario" sin lugar a ninguna duda es de aplicación exegética al "Fondo Acumulativo de Emergencia Sanitario" establecido en el artículo 95 la ley No. 8495 y por ello el SENASA igualmente no cuenta con esa "cláusula de escape".

El presente proyecto de ley busca que el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) y el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), ante la declaratoria de una emergencia sanitaria o fitosanitaria, puedan acceder a sus fondos de emergencia, que con este fin ha sido aprovisionados por esos órganos y que les permitiría, en forma rápida, atender las necesidades propias que demanda la atención de una emergencia inherente de sus objetivos competenciales, sin la necesidad de requerir de financiamiento por parte del Erario, aun cuando esa incorporación de recursos esté por encima del porcentaje de crecimiento de gasto establecida para cada uno de esos órganos por aplicación de la regla

fiscal. Siempre es menos costoso contener una plaga a tiempo, que cuando se ha diseminado, con todas las implicaciones económicas, ambientales y productivas que ello conlleva.

El proyecto de ley trata en todo momento de equiparar al SENASA y al SFE a las posibilidades otorgadas hoy a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y establecer en su favor una vía regulada de excepción a la regla fiscal cuando ello fuere necesario ante emergencias sanitarias y fitosanitarias, en atención a las necesidades propias que genere el riesgo o situación de emergencia que se atiende.

Adicionalmente el proyecto de ley pretende eliminar un riesgo inminente de que ambos Servicios no tengan la capacidad financiera de atender una emergencia al no contar con la posibilidad de que las sumas remanentes que al fin de un ciclo presupuestario fiscal no permanezcan en disponibilidad de ser utilizadas en la atención de este tipo eventos o situaciones de riesgo al obligarse, bajo la determinación actual de la Ley de considerar esas sumas como "*superávits*" y ordenar que todas esas sumas se orienten a la atención del servicio de la deuda.

La inmediatez de la atención de una emergencia sanitaria demanda la posibilidad de que se establezca diferenciación respecto de la generalidad.

Por lo anterior el proyecto de ley pretende reconocer esa excepcionalidad y establece que las sumas que se asignen a los correspondientes fondos para emergencias y que no se hayan utilizado, en el mejor de los casos porque no se presentaron eventos de esa magnitud y riesgo o que habiéndose presentado en su atención hayan quedado remanentes en "los fondos " al final del periodo fiscal, esas sumas se mantengan para atender emergencias sanitarias o fitosanitarias permanezcan en los respectivos fondos creados por ley, no siendo absorbidos por la Caja Única del Estado, y permitiéndosele al Servicio Nacional de Salud Animal y el Servicio Fitosanitario del Estado mantener en el ejercicio fiscal siguiente esos saldos sin ejecutar dentro de los fondos de emergencia y con ello, mantener la disposición de recursos para la atención de emergencias sobrevinientes.

Como aspecto de la mayor importancia y en aras de ser congruentes se establece que esa posibilidad solo puede presentarse cuando los recursos que queden remanentes en los respectivos fondos no hayan tenido origen en transferencias del Presupuesto Nacional y que esos

fondos de emergencia se hayan constituido con recursos propios generados por la actividad ordinaria de ambas instituciones.

Esta disposición permitiría en principio atender las emergencias sin necesidad de requerir de financiamiento por parte del Erario.

Ante lo anterior se autoriza a SENASA y al SFE, para que puedan incorporar a sus respectivos fondos para emergencia hasta un diez por ciento de los ingresos que se generen por la venta de servicios. Toda suma adicional remanente, de la ejecución del presupuesto de ambos órganos se estimará como superávit y por ello afecta a ser trasladada al Ministerio de Hacienda para ser utilizadas en el servicio de la deuda.

Trasladar al final del periodo fiscal los recursos remanentes a Caja Única implicaría que dichas instituciones tendrían que iniciar al año siguiente sin contenido en esos fondos de emergencia, lo que generaría una vulnerabilidad por insuficiencia de recursos y no poder atender adecuadamente o generar las acciones necesarias para enfrentar esas situaciones extraordinarias y de urgencia que se demanda para estos casos, y máxime si la situación de emergencia se presentara en los primeros meses del año, meses en los que todavía, los órganos señalados no han tenido todavía la posibilidad de hacer incorporación de recursos a esos fondos de emergencia.

Igualmente el proyecto dispone en torno a las liquidaciones que deban realizarse sobre la utilización de los recursos contenidos en los fondos para emergencias

Con base en las anteriores consideraciones se somete a conocimiento de los Señores Diputados el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA
DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 16 Y 17 Y ADICION DE UN
ARTICULO 17 BIS AL CAPITULO TERCERO DEL TITULO CUARTO
DE LA LEY N° 9635, LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS
FINANZAS PUBLICAS**

ARTÍCULO 1.- Modifíquese el inciso a) del artículo 16 de la Ley N° 9635, denominada "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", que se leerá de la siguiente forma:

ARTÍCULO 16- (...)

a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, y cuya atención implique una erogación de gasto corriente igual o superior al cero coma tres por ciento (0,3%) del PIB. En el caso de la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios.

En caso de declaratoria de emergencia, el Poder Ejecutivo comunicará a la Asamblea Legislativa los límites numéricos máximos de egresos corrientes que se aplicarán durante el periodo de emergencia, en lugar de los establecidos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 13 de la presente ley, o las medidas de contención del gasto.

Igualmente, en caso que se declare estado de emergencia sanitaria o fitosanitaria y cuya atención requiera del uso de los recursos disponibles en los Fondos para Emergencias conforme lo disponen los artículos 95 de la Ley N° 8495; Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal, de 6 de abril

del 2006 y artículo 66 de la Ley N° 7664, Ley de Protección Fitosanitaria, de 2 de mayo de 1997.

En estos casos el Poder Ejecutivo comunicará a la Asamblea Legislativa el nuevo límite máximo que se autorizará al Servicio Nacional de Salud Animal y al Servicio Fitosanitario del Estado para aumentar sus correspondientes presupuestos, en tanto perdure la emergencia, por encima del límite fijado por regla fiscal para esas instituciones. De igual manera la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder dos ejercicios presupuestarios.

ARTÍCULO 2.- Agréguese un párrafo segundo **y tercero** al artículo 17 de la Ley N° 9635, denominada "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", que se leerá de la siguiente forma:

ARTÍCULO 17- (...)

Quedan a salvo de la presente disposición los remanentes no utilizados que se generen en los correspondientes fondos acumulativos para emergencias del Servicio Nacional de Salud Animal y del Servicio Fitosanitario del Estado, los cuales se trasladarán al año siguiente para ser incorporados en sus correspondientes fondos para emergencia, siempre y cuando esos fondos se hayan constituido con recursos propios generados por la actividad ordinaria de ambas instituciones.

Adicionalmente para estos fines el Servicio Nacional de Salud Animal y el Servicio Fitosanitario del Estado quedan autorizados para incorporar hasta un diez por ciento del total de los ingresos anuales que se generen por la venta de servicios. Estos recursos se trasladarán a una cuenta específica en la Caja Única denominadas "Fondo emergencia SENASA" o "Fondo de Emergencia SFE", según corresponda, los cuales se podrán disponer una vez que se haya declarado la emergencia sanitaria o fitosanitaria.

ARTÍCULO 3.- Agréguese un artículo 17 bis a la Ley N° 9635, denominada "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", que se leerá de la siguiente forma:

Artículo 17 BIS

El SENASA y el SFE deberán presentar al Ministerio de Hacienda un presupuesto del monto por gastar durante el periodo de emergencia, al cual una vez aprobado quedarán sujetos. El SENASA y el SFE deberán presentar a la Dirección de Presupuesto Nacional la liquidación a la fecha de los gastos efectuados, seis meses después de que se haya aprobado el presupuesto de gastos respectivo. En caso de que la emergencia subsista, deberá presentarse una liquidación cada seis meses.

Cuando la utilización de estos fondos sobrepase el monto autorizado por regla fiscal esta autorización no podrá exceder dos ejercicios presupuestarios.

Transitorio 1

El Servicio Nacional de Salud Animal y el Servicio Fitosanitario el Estado quedan autorizados para incorporar a sus respectivos fondos de emergencia los remanentes no ejecutados, que ya disponían para tal fin al 31 de diciembre del 2020. Para estos efectos deberán remitir la correspondiente certificación al Ministerio de Hacienda.

Rige a partir de su publicación.