



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
Asesoría Jurídica



San José, 25 de mayo, 2012

AJ- 293-2012



Señora
Xinia Chavez Quirós
Viceministra de Agricultura y Ganadería
Presente

Estimada Señora:

En relación con el oficio N° DVM-CX-142-2012 mediante el cual se solicita el análisis legal para determinar la procedencia legal de solicitar un decreto de emergencia nacional para el Sector de la Porcicultura porque la caída de precios que ha sufrido ese Sector ha llegado a niveles "muy por debajo del costo de producción", según el decir de la Cámara, me permito manifestarle:

El tema de las declaratorias de emergencias nacionales o regionales, para los efectos que nos interesa en este análisis, es regulado por medio de dos leyes: la Ley N° 8488, que es Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencia, y la Ley 8495 que es la Ley General del Servicio de Salud Animal.

La Ley N° 8488 señalada tiene como objetivo especial "...regulará las acciones ordinarias, establecidas en su artículo 14, las cuales el Estado Costarricense deberá desarrollar para reducir las causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales, inducidas por los factores de riesgo de origen natural y antrópico; así como la actividad extraordinaria que el Estado deberá efectuar en caso de estado de emergencia, para lo cual se aplicará un régimen de excepción."

Y por su lado la Ley N° 8495 indica que el objeto a perseguir con esta normativa es *"...regula la protección de la salud animal, la salud pública veterinaria y el funcionamiento del Servicio Nacional de Salud Animal"*.

A pesar de tener objetivos disímiles, ambas normativas pueden coincidir en las áreas de su competencia, cuando ocurre un hecho que faculta al Poder Ejecutivo a la declaratoria de emergencia, por lo que deben entonces analizarse las disposiciones de cada una de estas normas para determinar el procedimiento a seguir.

Sobre este tema, la Ley de SENASA otorga las siguientes atribuciones:

Señala el Artículo 92: *Declaración de emergencia. En caso de emergencia regional o nacional en esta materia, el Senasa solicitará al Poder Ejecutivo declarar emergencia regional o nacional, según el caso.*

Como se puede observar esta norma es omisa en varios aspectos, señala por ejemplo que en caso de emergencia en *esta materia*, debemos partir que este término hace referencia a la materia que desarrolla SENASA que, como se expuso en líneas anteriores, es la *protección de la salud animal y, la salud pública veterinaria*. Sin embargo no se define en esta norma qué se debe entender por una emergencia, qué hechos deben ocurrir para poder afirmar que se está en presencia de un desastre, quién administra esta emergencia y bajo que procedimientos?, etc., ya que parece ser que la potestad del SENASA, como órgano competente en la materia de salud animal, es emitir los criterios técnicos necesarios, en el área de su competencia, que permitan justificar la declaratoria de emergencia por parte del Poder Ejecutivo.

Por lo anterior, es necesario partir del Principio de la Plenitud del Ordenamiento Jurídico y complementar esta norma con otras vigentes y atinentes al área específica de la declaratoria y administración de las emergencias.

Así, la Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias dispone en el artículo 15 que *"... Declarado el estado de emergencia establecido en el artículo 29 de esta Ley corresponderá a la Comisión planear, coordinar, dirigir y controlar las acciones orientadas a resolver necesidades urgentes, ejecutar programas y actividades de protección, salvamento y rehabilitación..."* "....." *El Poder Ejecutivo podrá declarar, por decreto, el estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional. Las*

razones para efectuar la declaración de emergencia deberán quedar nitidamente especificadas en las resoluciones administrativas de la Comisión y en los decretos respectivos, que estarán sujetos al control de constitucionalidad, discrecionalidad y legalidad prescritos en el ordenamiento jurídico...”

Las normas transcritas de las dos leyes relacionadas, permiten pensar en la necesidad de que exista una relación de coordinación entre los dos órganos desconcentrados, entendiendo que el artículo 93 de la Ley de SENASA establece que “*El Senasa integrará una comisión ad hoc que actuará como órgano asesor y de consulta para cada emergencia nacional o regional.*”, visto en concordancia con el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de Emergencias que dispone “*...La finalidad de estas normas es conferir un marco jurídico ágil y eficaz, que garantice la reducción de las causas del riesgo, así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia.*”.... “*Asimismo, esta Ley tiene la finalidad de definir e integrar los esfuerzos y las funciones del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada, que participen en la prevención y atención de impactos negativos de sucesos que sean consecuencia directa de fuerza mayor o caso fortuito*”.

De esta forma, por medio de la coordinación interinstitucional se logra confluir hacia un mismo fin las competencias diversas de diferentes actores, reconociendo la autonomía e independencia de cada uno de ellos; pero, a la vez, direccionando en forma concertada y sistémica hacia propósitos comunes.

Existe otro aspecto que debe ser considerado, además de lo ya expuesto, y se refiere a la utilización de procedimientos expeditos y ágiles para lograr en forma adecuada la atención de una emergencia, este tema en la Ley de SENASA no está considerado y por ello no está autorizado ningún procedimiento, sin embargo, la Ley 8488 señala en su artículo 4) que la actividad extraordinaria es aquella que la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias deberá efectuar frente a un estado de emergencia; utilizando procedimientos excepcionales, expeditos y simplificados dentro del régimen de administración y disposición de fondos y bienes.

Dispone el artículo 31 de la Ley N° 8488 que “*La declaración de emergencia permite un tratamiento de excepción ante la rigidez presupuestaria, en virtud del artículo 180*

de la Constitución Política, con el fin de que el Gobierno pueda obtener ágilmente suficientes recursos económicos, materiales o de otro orden, para atender a las personas, los bienes y servicios en peligro o afectados por guerra, conmoción interna o calamidad pública, a reserva de rendir, a posteriori, las cuentas que demandan las leyes de control económico, jurídico y fiscal."

Lo anterior permite señalar, con sustento en el Principio de Legalidad que rige el actuar de la Administración Pública, en el artículo 11 de la Constitución Política y de la Ley General de la Administración Pública, que este régimen de excepción se entiende autorizado a la Comisión Nacional de Emergencias y no a SENASA; y para que éste pueda ser utilizado por la CNE deberá existir un nexo de causalidad entre el hecho productor de la emergencia y las obras, los bienes o los servicios que se pretenda contratar, de manera que las actividades ordinarias de prevención y las administrativas de la Comisión y de las demás instituciones del Estado, no podrán llevarse a cabo bajo este régimen de excepción

Otro punto que debe considerarse, fundamental para el legítimo actuar de la Administración Pública, es la razón por la cual el Poder Ejecutivo puede declarar una emergencia nacional o regional, para estos efectos la Ley de SENASA es totalmente omisa, por lo que hay que recurrir nuevamente a la Ley Nacional de Emergencias, la cual dispone en el artículo 4) que el desastre es aquella situación o proceso que se desencadena como resultado de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar, en una población, condiciones propicias de vulnerabilidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, tales como pérdida de vidas y de salud de la población, destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos al ambiente.

De igual forma el concepto de emergencia, que en esta Ley es sinónimo de desastre, es definido como 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"*

Este aspecto resulta de interés medular en el tanto la figura jurídica de los decretos de emergencia deben responder a estas normas, aclarando que ante la falta de una referencia expresa dentro de la Ley de Emergencias sobre los animales, se ha considerado que éstos están incluidos dentro de los "bienes" de los afectados

De conformidad con lo expuesto, el estado de emergencia, según la ley N° 8488, es una declaración del Poder Ejecutivo, vía decreto ejecutivo, con fundamento en un estado de necesidad y urgencia, ocasionado por circunstancias de guerra, conmoción interna o calamidad pública, la cual permite gestionar, por la vía de excepción, las acciones y la asignación de los recursos necesarios para atender la emergencia, de conformidad con el artículo 180 de la Constitución Política.

Como se ve es preciso que para el caso de la Cámara de Porcicultores existan los elementos técnicos que puedan ubicarse dentro de alguno de los conceptos que señala la Constitución y la Ley: conmoción interna o calamidad pública.

Cumplidos los procesos anteriores y configurándose los presupuestos necesarios para la declaratoria de una emergencia nacional o regional, el artículo 94 de la Ley de SENASA faculta *"...a los entes autónomos para que dispongan de las partidas y de otros recursos que consideren necesarios para auxiliar al Senasa, cuando se declare emergencia nacional o regional. Para cuyos efectos y control se dispone en la Ley de cita que 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.."*

CONCLUSION:

Senasa puede solicitar al Poder Ejecutivo, con los estudios técnicos que sustenten la existen de una calamidad pública o conmoción interna, la declaratoria de una emergencia nacional o regional, pero no puede ella sola asumir la dirección de esta Declaratoria, ya que el Organó competente es la Comisión Nacional de Emergencias,

quien tiene las potestades de utilizar procesos ágiles y expeditos para la atención oportuna de la misma. La relación entre ambos Organos debe ser de coordinación.

Senada puede recibir donaciones, aportes, etc, que deben ser destinados exclusivamente para la atención de la emergencia.

De la Señora Viceministra, en forma atenta,


Julieta Murillo Zamora

Asesoría Jurídica

