



**Criterio de la Universidad de Costa Rica, en torno al Proyecto de Ley sobre la producción y control de la calidad en el comercio de semillas. Expediente N.° 21.087 (texto sustitutivo)**

*(Acuerdo de la sesión N.° 6456, artículo 4A, del 14 de diciembre de 2020)*

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. De acuerdo con el artículo 88 de la *Constitución Política de Costa Rica*, la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa, mediante el oficio AL-DCLEAGRO-041-2020, del 16 de setiembre de 2020, solicitó el criterio de la Universidad de Costa Rica, con respecto al Proyecto de *Ley sobre la producción y control de la calidad en el comercio de semillas*. Expediente N.° 21.087 (texto sustitutivo). Este Proyecto fue remitido al Consejo Universitario por la Rectoría, mediante oficio R-5178-2020, del 17 de setiembre de 2020.
2. La Dirección del Consejo Universitario le solicitó el criterio sobre este Proyecto de Ley a la Oficina Jurídica (oficio CU-1440-2020, del 5 de octubre de 2020); esta última se refirió al papel relevante del Centro para Investigaciones en Granos y Semillas (CIGRAS) en esta temática (artículos 9 y 19 ) y producto del análisis concluyó que esta propuesta no incide en las competencias constitucionales de la Universidad de Costa Rica, ni contraviene la autonomía universitaria (Dictamen OJ-761-2020, del 13 de octubre de 2020).
3. El Consejo Universitario acordó conformar una comisión especial para analizar este Proyecto de Ley, la cual quedó integrada por el Dr. Eric Guevara Berger, director; el Dr. Luis Orlando Barboza Barquero, docente e investigador, ambos del Centro para Investigaciones en Granos y Semillas (CIGRAS); el M.Sc. Carlos Echandi Gurdían, docente e investigador del Programa de Hortalizas de la Estación Experimental *Fabio Baudrit Moreno*, y el M.Sc. Carlos Méndez Soto, quien coordinó (sesión N.° 6438, artículo 7, del 3 de noviembre de 2020).
4. Mediante el Pase CU-92-2020, del 4 de noviembre de 2020, la Dirección del Consejo Universitario, de conformidad con el artículo 11, inciso d), del *Reglamento del Consejo Universitario*, solicitó a la Comisión Especial dictaminar sobre el caso en estudio.
5. El objetivo de esta iniciativa de ley, de conformidad con el artículo N.° 1, es establecer el marco jurídico para:
  - a) *La Oficina Nacional de Semillas, en adelante ONS.*
  - b) *El desarrollo de la actividad comercial de semillas, aplicable a la producción, comercio y uso de semilla de calidad superior y de variedades mejoradas para el desarrollo agropecuario, agroalimentario y forestal.*
  - c) *Promover una justa y equitativa competencia en el sector semillerista, sin perjuicio de lo señalado en el Artículo 3 de la presente Ley.*
  - d) *Procurar el abastecimiento de semillas nacionales o importadas, especialmente ante situaciones de vulnerabilidad climática, sanitaria o alimentaria.*



*e) La promoción de la conservación, protección y uso de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (RFAA) y el resguardo de los derechos de los agricultores.*

6. Uno de los principales cambios que propone este Proyecto de Ley con respecto a la normativa vigente es que habilita la posibilidad de que la ONS disponga de su propio Laboratorio Nacional de Semillas (LANASEM) para realizar los análisis de calidad, con cuya creación se convertirá en el laboratorio oficial, por lo que relegaría al Laboratorio de Análisis de Calidad de Semillas del Centro para Investigaciones en Granos y Semillas (CIGRAS) de la Universidad de Costa Rica como laboratorio oficial (artículo 19). Al respecto, la Comisión Especial lamenta que, a pesar del compromiso mostrado por el CIGRAS y de ser un ente imparcial con relación a la Oficina Nacional de Semillas, no se le garantice ser el laboratorio oficial permanente en esta materia, más cuando se trata del centro de investigación que, mediante sus investigaciones y servicios de análisis de calidad de semillas, ha contribuido, por más de cuarenta años, a la Oficina Nacional de Semillas para verificar estándares de la calidad de las semillas a nivel nacional, esfuerzo que se ha realizado de forma continua desde la creación de la Ley N.º 6289.

La eventual creación del LANASEM demandaría recursos económicos para la construcción de nueva infraestructura, adquisición de equipamiento, la creación de nuevas plazas, la capacitación del personal y la acreditación de los procesos, lo que les restaría disponibilidad presupuestaria a las demás actividades propias de la ONS.

Aunado a lo anterior, la Comisión considera que en una coyuntura en la que es imprescindible el uso racional de los recursos públicos, no es apropiado duplicar esfuerzos en otra institución, cuando la actual ya cumple a cabalidad con sus funciones; esto, por cuanto el país ya cuenta con el CIGRAS, que posee la infraestructura, equipo científico y personal idóneos para llevar a cabo procesos acreditados para evaluar la calidad de las semillas, recursos que implican una gran inversión económica y que la Universidad de Costa Rica ha hecho como parte del compromiso con el sector agropecuario nacional.

Por lo expuesto, la Comisión recomienda, enfáticamente, se mantenga como único laboratorio oficial e insustituible el actual Laboratorio de Análisis de Calidad de Semillas ubicado en el Centro para Investigaciones en Granos y Semillas (CIGRAS) de la Universidad de Costa Rica.

7. De manera general, la Comisión Especial concluye que, si bien es cierto este Proyecto de Ley propone atender integralmente las necesidades de un adecuado control del mercado nacional de semillas, la propuesta presenta una serie de debilidades, entre ellas: redacción confusa, términos imprecisos e inadecuados, los cuales se pueden prestar para errores de interpretación, así como deficiencias en el formato de redacción. El detalle de los elementos más significativos es el siguiente:
- a) Por lo general, los convenios internacionales tratan por separado los derechos del agricultor y los de pueblos nativos. Sin embargo, en los artículos 3, 13, inciso y), 21 y 22 se hace referencia, únicamente, a los derechos del agricultor, por lo que se recomienda considerar también a los pueblos nativos.
  - b) En el Artículo 4 “Declaración de interés público”: se sugiere sustituir el concepto de variedad



local por las nuevas definiciones de variedades contempladas en la propuesta del artículo 6.

- c) En el Artículo 6 “Definiciones”: se recomienda modificar algunas, así como incluir nuevos conceptos. El detalle es el siguiente:

Propuesta de modificaciones	
Proyecto de Ley	Propuesta de la Comisión Especial
<b>AOSA:</b> Siglas en inglés de la Asociación Oficial de Análisis de Semillas de Estados Unidos.	<b>AOSA:</b> siglas en inglés de la Asociación Oficial de <del>Análisis</del> <b>Analistas</b> de Semillas de Estados Unidos.
<b>ISTA:</b> Siglas en inglés de la Asociación Internacional para Pruebas de Semillas.	<b>ISTA:</b> siglas en inglés de la Asociación Internacional <del>para Pruebas</del> <b>de Análisis</b> de Semillas.
<b>Variedad:</b> conjunto de individuos botánicos cultivados que se definen e identifican por determinados caracteres morfológicos, fisiológicos, citológicos, químicos, u otros de índole agrícola o económica y que mantienen estas características que le son propias por reproducción sexual o multiplicación vegetativa. Para efectos de esta ley, se considerará un término sinónimo de variedad.	<b>Variedad:</b> conjunto de individuos botánicos cultivados que <b>comparten</b> , se definen e identifican por determinados caracteres morfológicos, fisiológicos, citológicos, químicos, u otros de índole agrícola o económica y que mantienen estas características que le son propias por reproducción sexual o multiplicación vegetativa.  Se recomienda eliminar la última frase “Para efectos de esta ley, se considerará un término sinónimo de variedad”, ya que no está claro su propósito y a qué se refiere por “sinónimo de variedad” en el mismo apartado de la definición de Variedad.
<b>Variedad local, tradicional o criolla:</b> variedades cultivadas y desarrolladas por productores, campesinos e indígenas, que incluyen los conocimientos, las prácticas e innovaciones relacionadas con el empleo de los elementos de la biodiversidad y el conocimiento asociado. Estas variedades, independientemente de su origen, se encuentran adaptadas a las prácticas agrícolas y a los ecosistemas locales.	<b>Variedad local:</b> variedad vegetal que posee uno o más rasgos propios que la caracterizan y presenta alta adaptación a las condiciones edafoclimáticas predominantes de un agrosistema de cultivo particular o localidad.
	<b>Variedad tradicional:</b> variedad vegetal, con uno más rasgos propios que la caracterizan y relacionan a un uso culinario, arraigo popular o cultural particular de una región.
	<b>Variedad criolla:</b> Variedad nativa, desarrolla por los agricultores de forma empírica a través del tiempo, seleccionada a partir de germoplasma local, sin criterio comercial estricto, con alta adaptación a las condiciones edafoclimáticas predominantes de la región y que presenta uno o más rasgos particulares que la caracterizan.
<b>Propuesta: nuevas definiciones</b>	



**Análisis Oficial:** método de análisis y toma de muestra aprobado por la ONS y desarrollado por el Laboratorio Oficial de Semillas, a fin de tasar y garantizar la calidad de las semillas.

Se propone incluir esta definición para que quede claramente especificado que se refiere al análisis emitido por el laboratorio oficial, ya que se podrían acreditar nuevos laboratorios con carácter de “autorizados”.

**Variedad acriollada:** variedad desarrollada por los agricultores de forma empírica a través del tiempo, seleccionada a partir de germoplasma introducido de una variedad criolla base, sin criterio comercial estricto, y que presenta buena adaptación edafoclimática a la nueva región. Esta mantiene él o los rasgos particulares y característicos de la variedad criolla base.

**Variedad regional:** variedad vegetal que posee uno o más rasgos propios que la caracterizan y que presenta alta adaptación a las condiciones edafoclimáticas predominantes de la región.

- d) En el Artículo 8 “Naturaleza jurídica de la ONS”: este artículo señala que en caso de ausencia del director ejecutivo se podrá nombrar, temporalmente, un sustituto en condición interina; no obstante, no se define la instancia o persona que será responsable de nombrar a la persona sustituta. Por lo que se sugiere que sea la Junta Directiva la que nombre al sustituto de manera interina.
- e) En el Artículo 9 “De la Junta Directiva de la ONS”: en el primer párrafo se debe aclarar que son siete miembros y no seis como erróneamente se cita. Además, se sugiere modificar el inciso f) en el cual se menciona que el sector semillero contará con dos representantes en la Junta Directiva, esto con el propósito de abarcar a todo el sector relacionado con la producción, uso y comercio de semillas y crear un balance en la representación. De manera que se recomienda que sea un representante del sector semillero y otro del productor (usuarios finales de las semillas). Además, se recomienda agregar a la redacción del inciso f) que ambas personas tendrán las calidades profesionales requeridas para ocupar este puesto.
- f) En el Artículo 10 “Funciones de la Junta Directiva”: no hay claridad en cuanto a la definición de tarifas de las pruebas que realizarán los distintos laboratorios, ya que el inciso j) señala: *Aprobar las tarifas de los análisis oficiales de laboratorio*. Mientras que el artículo 19 indica: (...) *Tanto el Laboratorio Oficial como los laboratorios autorizados por esta Ley, definirán los respectivos costos de cada tipo de prueba y así lo comunicarán a la ONS para su oficialización por parte de la Junta Directiva, quien determinará su fecha de vigencia (...)*. Por lo tanto, de acuerdo con lo mencionado en el artículo 19, el alcance del inciso j) del artículo 10 sería únicamente ratificar las propuestas.

De manera que la Comisión Especial recomienda precisar la redacción para evitar problemas de interpretación.

- g) En el Artículo 15 “Inspectores oficiales” y en el Artículo 16 “Atribuciones y facultades de los inspectores oficiales”: se recomienda definir el procedimiento y la persona encargada de elegir y acreditar a los inspectores oficiales.
- h) En el Artículo 19 “Laboratorio oficial y laboratorios autorizados”: adicional a lo manifestado en el



considerando N.º 6 de este dictamen, es importante señalar la contradicción que existe entre los párrafos segundo y sexto, ya que en el primero se define que los criterios técnicos se establecen de conformidad con normas internacionales o por protocolos desarrollados en el ámbito nacional por entes especializados; mientras, que en el párrafo seis se indica que la ONS deberá definir, vía reglamento, los criterios técnicos necesarios para cada ensayo.

- i) En el Artículo 28 “Excepciones de inscripción”: se propone variar la redacción de este artículo de la siguiente manera:

Proyecto de Ley	Propuesta de la Comisión Especial
<p>Las variedades que se produzcan con fines de exportación, uso experimental, uso propio o doméstico, variedades locales, tradicionales o criollas se exceptúan de la inscripción en el Registro de Variedades Comerciales.</p> <p>Además, la inscripción podrá tener las siguientes excepciones: por razones de interés público, ante el desabastecimiento de semillas o inopia de variedades registradas. Estas condiciones se establecerán para un periodo determinado, según la declaratoria oficial del Poder Ejecutivo</p>	<p>Las variedades que se produzcan con fines de exportación, uso experimental, uso propio o doméstico, las variedades Criollas, Acriolladas y Tradicionales también gozarán de esta excepción. No obstante, se creará un mecanismo opcional y voluntario, para que, aquellos grupos o comunidades con derechos demostrados sobre esos recursos fitogenéticos y con deseo manifiesto de inscribirlas, puedan hacerlo en formato comunal. Vía reglamento se normará el procedimiento y distribución de beneficios.</p> <p>Además, la inscripción podrá tener las siguientes excepciones: por razones de interés público, ante el desabastecimiento de semillas o inopia de variedades registradas. Estas condiciones se establecerán para un periodo determinado, según la declaratoria oficial del Poder Ejecutivo.</p>

Esta modificación se propone con el fin de dar respaldo legal al desarrollo de marcas comunales, locales, regionales sello país, entre otras. Así como limitar o regular legalmente su uso y aprovechamiento por terceros, sin el debido reconocimiento hacia los primeros (productores o conservadores de la semilla) y su equitativa devolución de beneficios.

- j) En el Artículo 31 “Condición para la importación y exportación”: la Comisión Especial considera pertinente modificar el primer párrafo de este artículo, para que se lea de la siguiente manera:

*Toda importación y exportación de semillas requerirá del registro previo por parte de la ONS. Para efectos aduanales este registro se constituye en una nota técnica y requisito necesario para la continuación del trámite respectivo **para el registro de las variedades comerciales, exceptuando lo señalado en el artículo 28.***

8. Esta propuesta de ley se orienta en sobremanera a la promoción y desarrollo de la producción y comercio de semillas de reproducción sexual, y no contempla una amplia gama de importantes cultivos de frutales, ornamentales y hortalizas, cuya forma de propagación es mediante “semilla asexual” (esquejes, explantes, raíces y tubérculos, propagación *in vitro*). Con relación a este tipo de



propagación “semilla asexual”, no hay análisis respecto a la calidad genética, fisiológica y fitopatológica. Por lo que se sugiere establecer una estrecha relación y coordinación entre la ONS, productores de semillas asexuales, el Servicio Fitosanitario del Estado y las universidades públicas para que desarrollen la normativa que permita asegurar la calidad de este tipo de propagación.

9. Es pertinente que en el Proyecto de Ley se incluya como una de las funciones o atribuciones de la ONS el desarrollo de un proceso de certificación de calidad de productores locales de semilla para su comercialización en el ámbito nacional.
  
10. El Consejo Universitario se ha pronunciado, con respecto a la temática, en tres oportunidades. En el 2008, en la sesión N.º 5237, artículo 4, del 23 de abril emitió su posición con respecto al Proyecto de Ley, denominado *Reforma Integral de la Ley de Semillas, Ley N.º 6289, de diciembre de 1978*). Expediente N.º 16.098. En esta oportunidad, debido a una serie de deficiencias en la propuesta, acordó comunicar a la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa que (...) *la Universidad de Costa Rica recomienda improbar el proyecto Reforma Integral de la Ley de Semillas, Ley N.º 6289, del 10 de enero de 1979 (...)*.

El segundo criterio lo emitió en la sesión N.º 6040, artículo 4, del 3 de noviembre de 2016, cuando analizó el texto sustitutivo del Expediente 16.098. En esta ocasión el Órgano Colegiado acordó no aprobar la propuesta hasta tanto no se tomaran en cuenta una serie de elementos señalados en el considerando N.º 7; asimismo, le reiteró a la Asamblea Legislativa que (...) *la Universidad de Costa Rica mantiene su compromiso con el sector productivo del país, poniendo a disposición del Estado los análisis de calidad y servicios técnicos objetivos de alto nivel que caracterizan el Centro para Investigaciones en Granos y Semillas (CIGRAS) (...)*.

El último acuerdo al respecto fue tomado por el Órgano Colegiado en la sesión N.º 6310, artículo 8, del 5 de setiembre de 2019. Al igual que en los acuerdos anteriores, el Consejo Universitario tomó la decisión de no aprobar el Proyecto de Ley hasta tanto no se tomaran en cuenta una serie de elementos relevantes y adicionalmente manifestó mantener su compromiso con el sector agroalimentario del país mediante los análisis de calidad que ofrece el CIGRAS.

Cabe señalar que, en todas las oportunidades, el elemento determinante para tomar los respectivos acuerdos fue el hecho de que se proponía la eliminación del CIGRAS como laboratorio oficial de la Oficina Nacional de Semillas; aspecto que se mantiene, parcialmente, en este Proyecto de Ley.

## ACUERDA

Comunicar a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa que:

- a) La Universidad de Costa Rica recomienda **no aprobar** el Proyecto de *Ley sobre la producción y control de la calidad en el comercio de semillas*. Expediente N.º 21.087 (Texto sustitutivo), hasta que se tomen en consideración los señalamientos contemplados en los considerandos 6, 7, 8 y 9.
  
- b) La Universidad de Costa Rica reitera, nuevamente, su compromiso con el sector agroalimentario



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

**CU** Consejo  
Universitario

del país, poniendo a disposición del Estado los análisis de calidad y servicios técnicos objetivos de alto nivel que caracterizan el Centro para Investigaciones en Granos y Semillas (CIGRAS), de acuerdo con lo establecido en la Ley N.º 8279, *Sistema Nacional para la Calidad*, ya que es un centro acreditado con la Norma INTE-ISO/IEC 17025:2005 y cuenta con el equipo, el recurso humano y la experiencia para seguir realizando estos análisis.

**ACUERDO FIRME.**