



Exp: 21-002838-0007-CO

Res. N° 2021007469

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas quince minutos del dieciseis de abril de dos mil veintiuno .

Recurso de amparo que se tramita en el expediente n.º **21-002838-0007-CO**, interpuesto por **MARIO ENRIQUE MORA BADILLA**, cédula de identidad 0107030676, contra el **MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO (MEIC)**.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Sala el 11 de febrero de 2021, el accionante interpone un recurso de amparo. Manifiesta que en Costa Rica no existe norma que establezca la obligación de informar en el etiquetado general de los alimentos para consumo humano y animal, previamente envasados y preenvasados, cuáles son, contienen o derivan de organismos vivos modificados (OVM o transgénicos), obtenidos con ingeniería genética (biotecnología moderna); por eso, el 11 de enero de 2021 solicitó al MEIC un informe detallado sobre la fecha en que los consumidores podrán contar con tal información. Sin embargo, el ministerio accionado, mediante oficio n.º DM-OF-048-2021 del 22 de enero de 2021, le señaló que: *"(...) Por el momento el país no cuenta con esta información básica para continuar con el proceso de reglamentación que debería hacerse en el seno del Sistema de Integración Centroamericano. Por otra parte, es importante señalar que para la efectiva verificación en el mercado del cumplimiento de cualquier regulación que se establezca sobre el contenido de OVN se requiere que los laboratorios nacionales públicos y privados puedan realizar los ensayos*

EXPEDIENTE N° 21-002838-0007-CO

pertinentes y que estos estén acreditados, situación que no se da en la actualidad. (...)". Alega que, como consumidor, no recibe toda la información adecuada y veraz sobre los productos alimenticios ni tiene conocimiento cabal de estos. Por lo expuesto, acude a la Sala en protección de sus derechos fundamentales y solicita que se declare con lugar el recurso.

2.- Por resolución de las 11:37 horas del 16 de febrero de 2021 se dio curso al amparo.

3.- Por escrito del 16 de febrero de 2021, Dayana Ureña Solís presenta coadyuvancia activa.

4.- Por escrito del 17 de febrero de 2021, Mario Emilio Cabrera Burgos presenta coadyuvancia activa.

5.- Por escrito del 16 de febrero de 2021, Luis Antonio Jiménez Vásquez presenta coadyuvancia activa.

6.- Informa bajo juramento Victoria Hernández Mora, en su condición de ministra de economía, industria y comercio, que el 11 de enero de 2021 recibió nota del recurrente, donde solicitaba un informe detallado sobre la fecha en que los consumidores tendrán en el etiquetado general de los alimentos previamente envasados y preenvasados, que alimentos fueran, contuvieran o derivan de organismos vivos modificados, obtenidos con ingeniería genética, alimentos para consumo humano y animal. Mediante oficio n.º DM-OF-048-2021 del 22 de enero de 2021 se dio respuesta al tutelado. Resalta que el derecho de los consumidores a recibir información para la toma de decisión de consumo está protegido en la Constitución Política, así como en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Señala que el ordenamiento jurídico garantiza el derecho básico de información a los consumidores, por medio de la obligación de registrar todo alimento ante el Ministerio de Salud (Ley General de Salud, artículos 206 a 210) y etiquetar el producto o rotularlo, cuyo contenido se encuentra

debidamente regulado en la Ley General Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, en relación con el Reglamento Técnico Centroamericano de Etiquetado de los Alimentos Previamente Envasados RTCA 67.01.07: 10, Decreto Ejecutivo 37280 del 18/06/2012. Esto conlleva su control e inspección por parte de esa cartera ministerial y la informante, en relación con el contenido de la etiqueta. De ser necesaria una advertencia al consumidor por posibles afectaciones alérgicas por este tipo de alimento, el registrante de alimentos, ya está obligado a declararlo en el registro y a incluirlo en la etiqueta del alimento que va a comercializar en Costa Rica. Aclara que los consumidores sí cuentan con información adecuada para ejercer su derecho a la libre elección a la hora de adquirir un alimento preempacado o dispuesto en un anaquel para su compra. Remite al numeral 46 constitucional. Aclara que no se trata de toda la información que pretendan intereses particulares, sino aquella adecuada y veraz, es decir, la que sea razonablemente necesaria para tomar una decisión en cuanto a si el alimento podría acarrearle problemas de salud (por ejemplo, intolerancia al gluten, a la soya o alérgenos) porque es la información adecuada para saber si el alimento daña la salud. Rechaza que se esté violando algún derecho, pues se está contestando su solicitud. Niega que se coarte la libertad de pensamiento o expresión. Considera que el derecho a la información está atendido en la legislación actual. En relación con la información sobre alimentos modificados genéticamente, ella no se ajusta a la legislación actual, pues se debe cumplir con el Reglamento Técnico Centroamericano de Etiquetado de los Alimentos Previamente Envasados. Acota que el requerimiento del amparado de incorporar tal etiqueta necesita una norma *Codex Alimentarius* o evidencia técnico científica que le permita iniciar el proceso de proponer a la Unión Centroamericana una modificación a un reglamento técnico centroamericano, elaborado conforme al Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio, Anexo 1 A de la Ley n.º

7475-F del 20 de diciembre de 1994, al Decreto Ejecutivo No. 33222-COMEX-MEIC, publicado en La Gaceta 143 de 25 de julio de 2006 “*Procedimiento para Elaborar, Adoptar y Aprobar Reglamentos Técnicos y los Procedimientos de Evaluación de la Conformidad Centroamericanos*”, donde se debe tener claro cuál es el objetivo legítimo que se quiere proteger para garantizar que no constituya un obstáculo innecesario al comercio de alimentos. Remite al artículo para constatar que no aplica al caso concreto. Niega que se viole el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Cualquier medida administrativa, como sería la imposición de un requisito adicional o realizar un trámite adicional, tendría que modificar también el registro de alimentos, al ser la etiqueta uno de sus componentes. Resalta que, para el sector productivo nacional y el sector comercial, demostrar que sus productos alimenticios o los importados contienen o no este tipo de organismos en sus alimentos o las materias primas para producirlos, podría generar un aumento en los costos de operación de las empresas y en el precio de los alimentos, sin que siquiera esté demostrada afectación alguna a la salud de las personas, lo que podría generar el cierre de empresas, que los alimentos sean más caros y que el Estado deba invertir en la infraestructura necesaria para la implementación de ese requisito, que al momento resulta innecesario. Señala que no existe evidencia científica nacional o internacional que demuestre que los productos elaborados por medio de la biotecnología sean diferentes a los productos obtenidos por medios convencionales en cuanto a los riesgos a la salud. Por eso, considera que no amerita una regulación diferenciada. Solo si existiera evidencia de una diferencia significativa de los alimentos convencionales con los obtenidos por técnicas de modificación genética/ingeniería genética, sería factible establecer requisitos de etiquetado diferenciado. Remite a los numerales 11 y 16 de la Ley General de la Administración Pública. Reitera que existen obligaciones internacionales en materia de comercio. Resalta que los alimentos genéticamente

modificados, actualmente comercializados en el mercado internacional, han superado las evaluaciones de riesgos en diversos países y no es probable que presenten riesgos para la salud humana, ni se ha demostrado que lo hagan. Más bien, existen estudios científicos de la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Administración de Alimentos y Drogas (FDA) de los Estados Unidos y los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos que demuestran que no hay afectación distinta a la que podría causar un alimento producido de forma tradicional, según estudios en los alimentos de mayor comercialización en el mundo. Si se estableciese una regulación de este tipo, sería necesaria una campaña educativa adecuada a los consumidores para que la información sea útil, pues una interpretación incorrecta podría afectar la decisión de compra y tener un impacto negativo e innecesario en el sector productivo. Reitera que sí se dio respuesta a la gestión del accionante. La transcribe. Cita jurisprudencia. Solicita que se declare sin lugar el recurso.

7.- Por escrito del 22 de febrero de 2021, Jaime Enrique García González presenta coadyuvancia activa.

8.- Por escrito del 22 de febrero de 2021, Alberto Solano Barquero presenta coadyuvancia activa.

9.- Por escrito del 22 de febrero de 2021, Sol Fernández Bustamante presenta coadyuvancia activa.

10.- Por escrito del 24 de febrero de 2021, Jorge Enrique Hernández Villalobos presenta coadyuvancia activa.

11.- Por escrito del 24 de febrero de 2021, Vladimir José Chaves Garro presenta coadyuvancia activa.

12.- Por escrito del 27 de febrero de 2021, Jaime Enrique García González reitera su coadyuvancia activa. Manifiesta que Costa Rica no tiene norma que exija

información de etiquetado general de los alimentos envasados y preenvasados para consumo animal o humano sobre organismos genéticamente modificados. Considera que hay razones de peso para que esa información sea incluida. Señala que la Administración Solís Rivera se había comprometido a “4. *Elaborar y aprobar un reglamento para que se realice el etiquetado que informe en los alimentos para el consumo humano o animal si contienen ingredientes genéticamente modificados.*” en el documento “*Posición del Partido Acción Ciudadana y su candidato Luis Guillermo Solís SOBRE TRANSGÉNICOS U ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS (OGM) EN EL AGRO*”. Lo mismo hizo la Administración actual en el documento “*Acuerdo con sectores. Yo creo en el Ambiente*”. Señala que se inició una campaña de recolección de firmas. Reclama que el Poder Ejecutivo no haya establecido tal obligatoriedad. Remite a las “*Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor*”.

13.- Por escrito del 2 de marzo de 2021, Daniel Salas Peraza, en su condición de ministro de salud, presenta coadyuvancia pasiva. Transcribe el oficio n.º MS-DRPIS-263-2021 del 23 de febrero de 2021 de la directora a.i. de la Dirección de Regulación de Productos de Interés Sanitario: “*(...) Efectivamente en Costa Rica no existe norma que establezca la obligación de informar en el etiquetado general de los alimentos para consumo humano y animal, previamente envasados y preenvasados, que contienen o derivan de organismos vivos modificados (OVM o transgénicos), obtenidos con ingeniería genética (biotecnología moderna). En relación a los antecedentes sobre el tema desde lo que se ha realizado en el Ministerio de Salud a la fecha, siguiendo instrucciones de la Dra. Karen Mayorga, se acordó a finales de 2017, revisar la propuesta referente al etiquetado de alimentos que no contienen organismos genéticamente modificados (OGM). Para ello, se conformó un Comité Técnico con representantes de diferentes organizaciones (Consumidores, academia, industria, comercio,*

organismo internacional, gobierno). Dicho Comité se reunió en dos ocasiones (16 de enero de 2018 y 08 de febrero de 2018). El informe sobre lo discutido se envió al Despacho mediante oficio DRPIS-UNC-ACHE-613-02-18. En esa oportunidad se destacó lo siguiente: Se cuestionó el objetivo legítimo de la regulación propuesta, ya que Salud podría regular temas de etiquetado, pero contando con una base científica y técnica. En este caso, el Codex Alimentarius no cuenta con sustento técnico respecto al tema de etiquetado de los OGM y tampoco se ha demostrado local, ni internacionalmente que existe un riesgo concreto para la salud, debido al consumo de alimentos producidos o derivados de OGM, por lo que la propuesta puede inducir a que los consumidores posean una percepción errónea de los productos que contienen OGM, versus aquellos que no indiquen que tienen OGM. (...) Mediante oficio DM-6261-2018, aclarado mediante oficio DM-6958-2018, la Dra. Guiselle Amador ordenó archivar la tramitación del Reglamento de Etiquetado de alimentos preenvasados que no contienen ingredientes derivados de organismos genéticamente modificados, basado en aspectos de conveniencia y legalidad, tomando en consideración lo dispuesto en los oficios DAJ-CB-847-2018 del 09 de mayo de 2018 y DRPIS-UNC-ACHE-2281-08-18 del 24 de agosto de 2018 y los criterios externados por otros Ministerios, particularmente, lo indicado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), acerca de que el pretendido reglamento establecería parámetros contrarios a la normativa jurídica nacional e internacional, vigente en Costa Rica. Posteriormente, mediante oficio MS-DM-6235-2020 del 21 de julio de 2020, ASUNTO: “SEXUAGÉSIMA SEGUNDA (62. a) entrega de firmas de apoyo a la solicitud del 16/04/15 para la elaboración de un reglamento de etiquetado de productos alimentarios de consumo humano y animal que contengan ingredientes transgénicos.”, el Dr. Daniel Salas Peraza le indicó al Dr. Jaime García que su solicitud ha sido analizada y en todas se ha llegado a la conclusión de archivar la

propuesta de reglamentación, basado en aspectos de conveniencia y legalidad. Además, se le indicó lo siguiente: En ambos criterios se determina que la propuesta de reglamentación procedería cuando se demuestre que los transgénicos o los OGM's son diferentes de sus productos convencionales, esto por cuanto científicamente no se ha demostrado que existe una diferencia tal, que amerite una etiqueta diferente ya que los resultados han revelado que no existen cambios en cuanto a la composición, valor nutricional o el uso de estos productos para otros fines. Siendo que, para que proceda un etiquetado en estos productos tendría que haber primero una evaluación de inocuidad posterior al etiquetado. Por otra parte, se cuestiona el hecho de que el Ministerio de Salud pueda regular temas de etiquetado, el Codex Alimentario no cuenta con sustento técnico respecto al tema de etiquetado de los OGM y tampoco se ha demostrado local ni internacionalmente que existe un riesgo concreto para la salud, debido al consumo de alimentos producidos o derivados de OGM, por lo que la propuesta podría inducir a que los consumidores posean una percepción errónea de los productos que contienen OGM versus aquellos que no indiquen que tienen OGM. Finalmente, se concluye que, en cuanto a la legalidad de la propuesta reglamentaria, se destaca que es evidente que no existe competencia para el Ministerio de Salud en la emisión de la propuesta, en el tanto no se encuentra un elemento probado de resguardo de la salud pública que pueda justificarla al tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley General de Salud. De esta manera, se constata que las diferentes autoridades de Salud que han conocido el tema, han apoyado lo expuesto por el Ministerio de Economía en cuanto a aspectos de legalidad de un reglamento relacionado con el etiquetado de alimentos que contengan o no ingredientes derivados de organismos genéticamente modificados. Finalmente, recalcar que los alimentos para ser comercializados dentro del país deben ser registrados en el Ministerio de Salud, y etiquetados, según dispone la

Ley General de Salud en sus artículos del 206 al 210 y que el etiquetado de todos los alimentos se encuentra regulado en el Reglamento Técnico Centroamericano, RTCA 67.01.07:10 de Etiquetado General de Alimentos Pre-ensados, oficializado en nuestro país por medio del Decreto Ejecutivo N° 37280-COMEXMEIC del 18/06/2012, que fue publicado en La Gaceta No.180 Alcance N° 133 del 18/09/2012, que aplica al etiquetado de todos los alimentos pre-ensados que se ofrecen como tales al consumidor o para fines de hostelería y que se comercialicen en el territorio centroamericano. Sobre este punto hay que tener presente que los actos administrativos que adopta el COMIECO al amparo del artículo 55 del Protocolo de Guatemala, ratificado por Costa Rica según Ley N° 7629, se expresan en Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones y en lo que respecta a los Reglamentos, dicho protocolo en el numeral 3 de ese mismo artículo 55, señala que: “Los Reglamentos tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados Parte. En el procedimiento de su adopción se consultará al Comité Consultivo de Integración Económica”. En este sentido los Reglamentos Técnicos Centroamericanos forman parte del Derecho Comunitario, al respecto la Sala Constitucional en su resolución N°4638-96 de las nueve horas con tres minutos del 6 de septiembre de 1996 ha indicado: "El derecho comunitario posee una gran penetración en el orden jurídico interno de los Estados miembros, que se manifiesta en la aplicabilidad inmediata, su efecto directo y su primacía. Y es que la Comunidad constituye un nuevo orden jurídico internacional, en cuyo beneficio los Estados partes han limitado, aunque de manera restringida, sus derechos soberanos. Del Derecho Comunitario surgen derechos y obligaciones, no sólo para los Estados miembros, sino también para sus ciudadanos". En esta misma resolución la Sala Constitucional ha señalado: “...resulta importante acotar que todas las normas aprobadas en el proceso de integración van constituyendo un

auténtico ordenamiento jurídico, que por su naturaleza y los fines que persigue encuadra dentro de lo que se ha definido como derecho comunitario...". Por tanto, conforme al artículo 6º de la Ley General de la Administración Pública, tienen un rango superior a las leyes nacionales, entonces pretender dentro de un determinado Estado parte del Consejo Centroamericano, que se amplíen dichos requerimientos técnicos, en una nueva disposición reglamentaria, en efecto implicaría una falta a la jerarquización normativa de nuestro ordenamiento jurídico, y por ende, recaería en una causal de nulidad del acto administrativo que contenga esa nueva disposición reglamentaria. (...) También señala que los alimentos GM actualmente disponibles en el mercado internacional han pasado las evaluaciones de seguridad y no es probable que presenten riesgos para la salud humana. Además, no se han demostrado efectos en la salud humana como resultado del consumo de tales alimentos por parte de la población en general en los países donde han sido aprobados." Concluye que no existen pruebas ni fundamento científico o técnico para exigir un etiquetado de los alimentos que contengan organismos genéticamente modificados (OGM), así como tampoco se ha demostrado local, ni internacionalmente que existe un riesgo en específico para la salud, que sea producto del consumo de alimentos producidos o derivados de OGM; por el contrario, tal etiquetado podría inducir a que los consumidores posean una percepción errónea de los productos que contienen OGM, versus aquellos que no indiquen que tienen OGM. Asimismo, etiquetar los alimentos con dicha distinción, estaría contraviniendo lo acordado en los Reglamentos Técnicos Centroamericanos que forman parte del Derecho Comunitario y se estaría actuando al margen del principio de legalidad. Solicita que se declare sin lugar el recurso.

14.- Por escrito del 27 de febrero de 2021, Jorge Luis Mora Ruiz y Javier Francisco Mora Ruiz presentan coadyuvancia activa.

EXPEDIENTE N° 21-002838-0007-CO

15.- Por escrito del 8 de marzo de 2021, German Rojas Hidalgo, en su condición de director general del Servicio Nacional de Salud Animal, plantea coadyuvancia pasiva. Se refiere a las competencias del SENASA. Expone: *“Desde un punto de vista sanitario, actualmente no existen motivos para establecer el etiquetado de los alimentos obtenidos por técnicas de biotecnología moderna, y además la posible implementación de una etiqueta a estos alimentos afectaría directamente al usuario del SENASA. Es importante aclarar que la gran variedad de alimentos que existe en el mundo es el resultado de mutaciones en su genoma, las cuales se obtienen ya sea por técnicas convencionales o por técnicas de biotecnología moderna, técnicas con las que se pretende conseguir características de interés. La biotecnología moderna es solamente una alternativa más disponible para la producción y diversificación de alimentos, al igual que los cruzamientos convencionales, la radiación, los productos químicos y la producción orgánica; todos son métodos de producción que, aunque diferentes, pueden coexistir e incluso manejarse de manera integrada para mejores resultados. Los alimentos obtenidos por técnicas de biotecnología moderna no representan mayores riesgos que los alimentos obtenidos por métodos convencionales. En el sentido estricto de la palabra, todos los alimentos que se consumen desde hace millones de años son alimentos obtenidos de organismos genéticamente modificados. Los “transgénicos” son sólo un tipo de producto obtenido mediante técnicas de biotecnología moderna pero no son todos, por lo que este término no debe ser utilizado para referirse a los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) en general. Además, el concepto “transgénico” es tendencioso, tiene una connotación negativa, por lo que puede generar desinformación en la población que no conoce o no comprende la tecnología. En este sentido, cabe señalar que la presencia de una etiqueta con un lenguaje erróneo o muy técnico puede generar, por defecto y de manera injustificada, dudas infundadas acerca de la naturaleza y seguridad del*

producto. Es necesario tener en cuenta que la mayoría del maíz y soya que se consume en Costa Rica (consumo humano y animal) es originaria de Estados Unidos, principal productor de OGM en el mundo, y que establecer el etiquetado de los alimentos obtenidos a partir de estos alimentos (y muchos otros) impactaría significativamente al sector agropecuario y al consumidor final. Impactaría la producción nacional y todo lo relativo al comercio internacional. Los alimentos obtenidos por biotecnología moderna han sido sujetos a evaluaciones de inocuidad en muchos países como Estados Unidos, Canadá, Brasil, Argentina, Japón, países de la Unión Europea y muchos otros, y han sido declarados sustancialmente equivalentes a sus contrapartes convencionales, por lo que no existe motivo sanitario que amerite su etiquetado. Dichos alimentos se vienen consumiendo hace casi tres décadas sin que se haya evidenciado un riesgo para la salud, por lo que se puede considerar que los OGM de primera generación cuentan con una historia de uso seguro en la alimentación. La inocuidad alimentaria de los OGM ha sido más evaluada en el mundo que la inocuidad de cualquier otro alimento, por lo que también se puede considerar que son hasta más seguros que los alimentos que se obtienen por métodos convencionales. En cualquier caso, la información contenida en la etiqueta no debería ser de aplicación general a todos los alimentos genéticamente modificados, sino que debería responder a una evaluación de inocuidad alimentaria, la cual se lleva a cabo caso a caso (para cada transformación de interés) y que tiene como fin identificar los posibles riesgos / beneficios de ese producto en particular que se deberían etiquetar. Asimismo, de considerarse necesario el etiquetado, consecuentemente habría que etiquetar todos los demás alimentos obtenidos por técnicas convencionales y cuyos riesgos nunca han sido evaluados. Un alimento obtenido por biotecnología moderna no se debería etiquetar, primero, sin que haya una evaluación de inocuidad que concluya que existen riesgos / beneficios

que deban ser comunicados en la etiqueta y segundo, sin contar con las herramientas para la verificación de la información contenida en la etiqueta. No se debe perder de vista que toda información que se etiquete debe ser verificable y que, actualmente, no existe motivo sanitario que amerite la inversión de recursos del Estado en estos controles, los cuales tampoco aportarían información de peso para la toma de decisiones en materia de salud cuando los alimentos ya fueron evaluados y aprobados para consumo por muchos países y expertos del mundo antes de ser colocados en el mercado.” Solicita que se declare sin lugar el recurso.

16.- Por escrito del 10 de marzo de 2021, Mariana Porras Rozas, en su condición de presidenta de la Red de Coordinación en Biodiversidad, presenta coadyuvancia activa.

17.- Por escrito incorporado al expediente electrónico el 18 de marzo de 2021, José María Villalta Flórez-Estrada, en su condición de diputado de la República, interpone coadyuvancia activa. Considera que hay una conducta omisiva del Ministerio de Economía Industria y Comercio que es lesiva del artículo 46 constitucional, por cuanto consagra una obligación para el Estado costarricense que se debe cumplir, so pena de lesionar derechos fundamentales para la población. Remite a las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor se considera como un principio general el siguiente: *“e) El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual;”* Cita jurisprudencia constitucional. Destaca el reconocimiento de que la parte más débil de la relación contractual, es decir, las personas consumidoras deben contar con todos los elementos de juicio necesarios que le permitan externar su consentimiento con libertad y para ello, el Estado debe ser garante de especial protección. Considera que la ausencia de información sobre alimentos transgénicos podría tener implicaciones en las personas en cuanto a alergias, pues la

incorporación de elementos alergénicos mediante la modificación genética de un producto generaría la misma reacción alérgica en el consumidor. Remite al informe sobre biotecnología moderna de la OMS. Considera que las personas consumidoras deben tener la posibilidad de saber si el producto que eligen contiene o no ingredientes de tal naturaleza y evitar ese consumo si busca protegerse de una exposición a ellos. También se lesiona el derecho humano a la vida y a la alimentación. Remite a jurisprudencia. Dentro de las condiciones humanas mínimas para un adecuado y armónico equilibrio se incluye claramente el derecho humano a la alimentación. En este sentido lo reconoce el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11. El derecho humano a la alimentación, lo desarrolla posteriormente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General N°12 sobre el derecho a una alimentación adecuada. Destaca que, para que sea posible la realización del derecho humano a la alimentación, los alimentos deben ser aceptables. Concluye que las preocupaciones que pudiera tener cualquier persona consumidora en el territorio nacional sobre las características particulares que diferencian a los alimentos transgénicos de otros, deben ser resguardadas por el Estado costarricense, en aras de promover la plena satisfacción del derecho humano a la alimentación. El Estado tiene entonces, la obligación de garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada. El concepto de “adecuación”, según el Comité supra citado incluye las consideraciones de la población sobre la naturaleza de los alimentos que consume. Por lo tanto, para que una persona consumidora pueda determinar si consume o no alimentos de naturaleza transgénica, resulta indispensable que cuente con la información adecuada y veraz, que se expresa a través del etiquetado. Ante la ausencia de un etiquetado para los alimentos genéticamente modificados, se restringe no solo el derecho a la información, sino también el derecho humano a la alimentación de aquellas personas consumidoras

que encuentran vedada su posibilidad de conocer si los alimentos que elige en el mercado son los adecuados, según sus consideraciones personales. Solicita que se declare con lugar el recurso.

18.- Por escritos agregados al expediente el 13 de abril de 2021, Julio Roberto Jiménez Fernández, Rodrigo Jiménez Vega, Óscar Alberto Jiménez Fernández y Flora Fernández Amón, presentan coadyuvancias activas.

19.- En los procedimientos seguidos se han observado las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado **Rueda Leal**; y,

Considerando:

I.- SOBRE LAS COADYUVANCIAS PLANTEADAS. La coadyuvancia es una forma de intervención adhesiva que se da cuando una persona actúa en un proceso adhiriéndose a las pretensiones de alguna de las partes principales, como consecuencia está legitimada para actuar como coadyuvante quien ostente un interés directo en el resultado del recurso, pero al no ser actor principal, el coadyuvante no resultará directamente afectado por la sentencia, es decir, la eficacia de ésta no podrá alcanzarle de manera directa e inmediata, ni le afecta la condición de cosa juzgada del pronunciamiento, aunque en materia de amparo pueda favorecerle la eficacia de lo resuelto, debido al carácter de "erga omnes" que tiene la jurisprudencia y precedentes de la jurisdicción constitucional (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). En este caso, la Sala procede a admitir las coadyuvancias presentadas por cuanto los solicitantes tienen un claro interés en el resultado de este proceso.

II.- Objeto del recurso. El recurrente reclama que el etiquetado de productos para consumo humano o animal en Costa Rica no indica si contienen o derivan de organismos vivos modificados (OVM o transgénicos).

III.- Hechos probados. De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos, sea porque así han sido acreditados o bien porque el recurrido haya omitido referirse a ellos, según lo prevenido en el auto inicial:

a) Por escrito del 11 de enero de 2021, el recurrente solicitó al Ministerio accionado: *“Sirva la presente para extenderle un cordial y respetuoso saludo, además, solicito un informe detallado sobre la fecha en que los consumidores tendremos en el etiquetado general de los alimentos previamente envasados y preenvasados, que alimentos fueran, contuvieran o derivaran de organismos vivos modificados (OVM o transgénicos), obtenidos con ingeniería genética (biotecnología moderna), alimentos para consumo humano y animal, lo anterior en concordancia con el Artículo 46 de la Constitución Política.”* (Hecho incontrovertido).

b) Mediante oficio DM-OF-048-2021 del 22 de enero de 2020, el Ministerio recurrido respondió al tutelado: *“Reciba un cordial saludo. En atención de su nota recibida en este Ministerio el pasado 11 de enero, en las que solicita un informe sobre la fecha en que el reglamento de etiquetado general de los alimentos previamente envasados contendrá requisitos para el etiquetado de aquellos productos que pudieran contener Organismos Vivos Modificados (OVM) o transgénicos aprovecho para para dar acuse de recibo a la misma y a la vez externarle el criterio técnico -legal en relación con este tema. Tanto el Órgano de Reglamentación Técnica como este Ministerio deben velar para que los reglamentos técnicos emitidos en el país no generen barreras innecesarias al comercio; se ajusten a las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC (Decreto Ejecutivo No. 32068 y su reforma) y que todo requisito de calidad o etiquetado que se establezca esté sustentado en evidencia científica y técnica. Por otro lado, es necesario indicar que el etiquetado*

de los productos pre envasados, se encuentra actualmente regulado por reglamentos técnicos centroamericanos (RTCA), que conforme al artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, son de un rango supranacional y desde ese punto de vista, no es posible agregar requisitos adicionales unilaterales a los establecidos en dichos reglamentos técnicos. Recientemente esta condición fue ratificada por la Sala Constitucional en Resolución Res. N° 2016006728, donde manifiesta, "...en términos muy concretos, que la legislación nacional no puede modificar o dejar sin efecto las regias centroamericanas". (El resaltado no es parte del texto original). En otras palabras, en cuanto a lo que es delegado por los Estados de la comunidad al sistema político y jurídico, no puede individualmente un miembro alterarlo sin que ello implique una infracción al Derecho comunitario y al Derecho internacional público válidamente consentido y por tanto los canales jurídicos para la producción de normas quedan delegados en la comunidad. y no en los Estados. No obstante lo anterior no limita que se promueva el desarrollo de una regulación en el sentido que apunta. Sin embargo. antes de cualquier iniciativa, es necesario que los entes competentes (Ministerio de Salud y Ministerio de Agricultura y Ganadería), establezcan un cronograma para la generación de esta regulación. Para lo anterior se debe iniciar con la conformación de las Unidades de Análisis de Riesgo para alimentos o productos de origen animal y vegetal o se designen a los funcionarios responsables de realizar el análisis de riesgo correspondiente en los productos. Este proceso es que se ha aplicado en aquellos países donde existen regulaciones en este sentido y además es lo que se recomienda en los Manuales de Buenas Prácticas de Reglamentación técnica de la OMC y OECD. La conformación de las unidades de análisis de riesgo, permiten recopilar información técnica-científica, para posteriormente establecer de manera clara el objetivo legítimo de la preocupación y establecer los valores límite a partir de los cuales es necesario declarar en la

etiqueta la condición de contener OVM. Por el momento el país no cuenta con esta información básica para continuar con el proceso de reglamentación que debería hacerse en el seno del Sistema de Integración Centroamericano. Por otra parte, es importante señalar que para la efectiva verificación en el mercado del cumplimiento de cualquier regulación que se establezca sobre el contenido de OVN se requiere que los laboratorios nacionales públicos y privados puedan realizar los ensayos pertinentes y que estos estén acreditados, situación que no se da en la actualidad. Finalmente, me permito indicar que este Ministerio, en su condición de presidente del Órgano de Reglamentación Técnica apoyará en el proceso de elaboración de una propuesta de reglamentación técnica para el etiquetado por el contenido de OVM, en el momento el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, como autoridades competentes, así lo soliciten tal y como lo indica el procedimiento nacional y el procedimiento centroamericano establecidos en los Decretos Ejecutivos N°36214-MEIC y N°41296-COMEX-MEIC.” (Hecho incontrovertido).

IV.- Hecho no probado. La Sala carece de elementos para tener por probado que los productos derivados o que contengan OVM son un riesgo para la salud o seguridad del consumidor.

V.- Sobre el caso concreto. En el *sub examine*, el recurrente considera que se lesionan sus derechos fundamentales, en particular, su derecho como consumidor a informarse de manera adecuada y veraz, debido a que el etiquetado de productos para consumo humano y animal no señala si contienen o derivan de OVM. Luego de analizar los autos, la Sala tuvo por probado que el amparado solicitó el 11 de enero de 2021 al Ministerio recurrido: *“Sirva la presente para extenderle un cordial y respetuoso saludo, además, solicito un informe detallado sobre la fecha en que los consumidores tendremos en el etiquetado general de los alimentos previamente envasados y preenvasados, que alimentos fueran, contuvieran o*

derivaran de organismos vivos modificados (OVM o transgénicos), obtenidos con ingeniería genética (biotecnología moderna), alimentos para consumo humano y animal, lo anterior en concordancia con el Artículo 46 de la Constitución Política.” En atención a ello, mediante oficio DM-OF-048-2021 del 22 de enero de 2020, el Ministerio accionado respondió al tutelado: “Reciba un cordial saludo. En atención de su nota recibida en este Ministerio el pasado 11 de enero, en las que solicita un informe sobre la fecha en que el reglamento de etiquetado general de los alimentos previamente envasados contendrá requisitos para el etiquetado de aquellos productos que pudieran contener Organismos Vivos Modificados (OVM) o transgénicos aprovecho para dar acuse de recibo a la misma y a la vez externarle el criterio técnico -legal en relación con este tema. Tanto el Órgano de Reglamentación Técnica como este Ministerio deben velar para que los reglamentos técnicos emitidos en el país no generen barreras innecesarias al comercio; se ajusten a las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC (Decreto Ejecutivo No. 32068 y su reforma) y que todo requisito de calidad o etiquetado que se establezca esté sustentado en evidencia científica y técnica. Por otro lado, es necesario indicar que el etiquetado de los productos pre envasados, se encuentra actualmente regulado por reglamentos técnicos centroamericanos (RTCA), que conforme al artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, son de un rango supranacional y desde ese punto de vista, no es posible agregar requisitos adicionales unilaterales a los establecidos en dichos reglamentos técnicos. Recientemente esta condición fue ratificada por la Sala Constitucional en Resolución Res. N° 2016006728, donde manifiesta, "...en términos muy concretos, que la legislación nacional no puede modificar o dejar sin efecto las regias centroamericanas". (El resaltado no es parte del texto original). En otras palabras, en cuanto a lo que es delegado por los Estados de la comunidad al sistema político y jurídico, no puede individualmente

un miembro alterarlo sin que ello implique una infracción al Derecho comunitario y al Derecho internacional público válidamente consentido y por tanto los canales jurídicos para la producción de normas quedan delegados en la comunidad. y no en los Estados. No obstante lo anterior no limita que se promueva el desarrollo de una regulación en el sentido que apunta. Sin embargo. antes de cualquier iniciativa, es necesario que los entes competentes (Ministerio de Salud y Ministerio de Agricultura y Ganadería), establezcan un cronograma para la generación de esta regulación. Para lo anterior se debe iniciar con la conformación de las Unidades de Análisis de Riesgo para alimentos o productos de origen animal y vegetal o se designen a los funcionarios responsables de realizar el análisis de riesgo correspondiente en los productos. Este proceso es que se ha aplicado en aquellos países donde existen regulaciones en este sentido y además es lo que se recomienda en los Manuales de Buenas Prácticas de Reglamentación técnica de la OMC y OECD. La conformación de las unidades de análisis de riesgo, permiten recopilar información técnica-científica, para posteriormente establecer de manera clara el objetivo legítimo de la preocupación y establecer los valores límite a partir de los cuales es necesario declarar en la etiqueta la condición de contener OVM. Por el momento el país no cuenta con esta información básica para continuar con el proceso de reglamentación que debería hacerse en el seno del Sistema de Integración Centroamericano. Por otra parte, es importante señalar que para la efectiva verificación en el mercado del cumplimiento de cualquier regulación que se establezca sobre el contenido de OVN se requiere que los laboratorios nacionales públicos y privados puedan realizar los ensayos pertinentes y que estos estén acreditados, situación que no se da en la actualidad. Finalmente, me permito indicar que este Ministerio, en su condición de presidente del Órgano de Reglamentación Técnica apoyará en el proceso de elaboración de una propuesta de reglamentación técnica para el etiquetado por el

contenido de OVM, en el momento el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, como autoridades competentes, así lo soliciten tal y como lo indica el procedimiento nacional y el procedimiento centroamericano establecidos en los Decretos Ejecutivos N°36214-MEIC y N°41296-COMEX-MEIC.”

La Sala explica que el artículo 46 constitucional vela por que los consumidores y usuarios reciban información adecuada y veraz. Empero, constituiría una extralimitación en el uso de las competencias de la Sala que ella regulara o controlara de manera general el contenido de las etiquetas de los productos comerciales o cualquier tipo de información dirigida al público, so pretexto de procurar que sea veraz y adecuada. Se destaca que el desarrollo infraconstitucional de esa norma atribuye competencias a otras instancias (MEIC, Ministerio de Salud, Oficina de Control de Propaganda, etc.) para cumplir cabalmente el postulado constitucional. En relación con la pretensión concreta del accionante, la intervención de este Tribunal sería oportuna en el tanto constara que la omisión de la parte recurrida incide de manera grave en los derechos del consumidor, entiéndase por afectar su salud, seguridad, etc. En el caso de marras, sin embargo, no quedó acreditado el vínculo entre la información que se pretende proveer al consumidor y su afectación en los términos señalados, más allá de las manifestaciones generales del accionante y los coadyuvantes, las cuales son disputadas de la misma manera por la parte accionada. Asimismo, es impropio de esta Sala suplir la inactividad probatoria de las partes.

Por otro lado, tampoco se deduce una violación a los derechos del amparado en los términos del numeral 13 del Pacto de San José o el ordinal 27 constitucional, visto que lo pretendido no se subsume en los supuestos protegidos por tales normas, como sería, verbigracia, una solicitud de información:

EXPEDIENTE N° 21-002838-0007-CO

“...la libertad de petición que establece el artículo 27 Constitucional, consiste en el derecho que se tutela a todo ciudadano para dirigirse por escrito a cualquier órgano o ente público, con el fin de exponer un asunto de su interés; ese derecho fundamental se complementa con el de obtener respuesta, sin que esto último signifique una contestación favorable.” (Sentencia n.º 2006-7007 de las 12:52 horas del 19 de mayo de 2006).

Ante este panorama, el reclamo planteado no puede prosperar y, en consecuencia, se declara sin lugar.

VI.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, éstos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial número 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

Por tanto:

Se declara sin lugar el recurso.



Fernando Castillo V.

Presidente

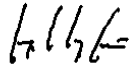
EXPEDIENTE N° 21-002838-0007-CO



Paul Rueda L.



Luis Fdo. Salazar A.



Jorge Araya G.



Anamari Garro V.



Alejandro Delgado F.



Ileana Sánchez N.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --



OKHYSZPOW061

EXPEDIENTE N° 21-002838-0007-CO