

N° 2502

Fuente: Gaceta Digital de la Imprenta Nacional

Alcance Digital N.° 101 a la Gaceta N.° 119 de Martes 21-06-16

[Alcance número 101](#) (ver pdf)

PODER LEGISLATIVO

PROYECTOS DE LEY

N.° 19.836

INCORPORACIÓN DE UN PROCESO SIMPLIFICADO Y PROCESO DE AMPARO DE LEGALIDAD AL CÓDIGO PROCESAL CONTENCIOSOADMINISTRATIVO A SABER ARTÍCULOS 60 BIS Y 60 TER

N.° 19.837

LEY DE CONTROL DE FAUNA URBANA Y PREVENCIÓN DE ZONOSIS. REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 18, 19 Y 20 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 18 BIS A LA LEY N.° 7451, LEY DE BIENESTAR DE LOS ANIMALES DE 16 DE NOVIEMBRE DE 1994; DEROGATORIA DE LA LEY N.° 2391, DISPOSICIONES SOBRE MATRÍCULA Y VACUNACIÓN DE PERROS DE 2 DE JULIO DE 1959

N.° 19.839

LEY PARA TRANSPARENTAR EL MERCADO LABORAL DE LAS CARRERAS UNIVERSITARIAS EN COSTA RICA

N.° 19.840

REFORMA DEL ARTÍCULO 95 DEL CÓDIGO DE TRABAJO PARA QUE EL PAGO DE LA LICENCIA POR MATERNIDAD LO CUBRA EXCLUSIVAMENTE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL Y CON ELLO SE ELIMINE UNA DE LAS RAZONES DE DISCRIMINACIÓN EN CONTRA DE LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL

N.° 19.816

LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS RECIÉN NACIDAS ANTE EL ABANDONO

N.° 19.841

LEY DE RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS A LA IDENTIDAD DE GÉNERO E IGUALDAD ANTE LA LEY

N.° 19.842

MODIFICACIÓN DEL INCISO I) DEL ARTÍCULO 14, Y LOS ARTÍCULOS 94, 95 Y ADICIÓN DE UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 92 Y DE UN ARTÍCULO 92 BIS AL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.° 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998, LEY PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

PODER EJECUTIVO

DECRETOS

N° 39736 –RE

PROMULGAR, TENIENDO COMO VIGENTE PARA LOS EFECTOS INTERNOS Y EXTERNOS, EL "ACUERDO COMPLEMENTARIO AL ACUERDO DE COOPERACIÓN CULTURAL Y TÉCNICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FRANCESA EN MATERIA DE EDUCACIÓN"

N° 39734 - S

REGLAMENTO PARA EL PROGRAMA DE TELETRABAJO EN EL MINISTERIO DE SALUD

N° 39719 – H

MODIFÍCASE EL ARTÍCULO 2° DE LA LEY NO. 9341, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2016, PUBLICADA EN EL ALCANCE DIGITAL NO. 112 A LA GACETA NO. 240 DE 1 O DE DICIEMBRE DE 2015, CON EL FIN DE REALIZAR EL TRASLADO DE PARTIDAS EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

REGLAMENTOS

MUNICIPALIDADES

MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO DE HEREDIA

REGLAMENTO PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ CANTONAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE SAN ISIDRO DE HEREDIA

PODER LEGISLATIVO

PROYECTOS

PODER EJECUTIVO

DECRETOS

RESOLUCIONES

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
RESOLUCIONES
REGLAMENTOS
MUNICIPALIDADES

Alcance Digital N.º 102 a la Gaceta N.º 120 de Miércoles 22-06-16

[Alcance número 102](#) (ver pdf)

PODER LEGISLATIVO

PROYECTOS DE LEY

N.º 19.843

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 37 Y 38 DE LA LEY GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL, LEY N.º 8495, DE 16 DE MAYO DE 2006, PARA DELIMITAR LAS POTESTADES DE LA POLICÍA SANITARIA DE SENASA

N.º 19.849

REFORMA DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY N.º 2, CÓDIGO DE TRABAJO, Y SUS REFORMAS

N.º 19.850

LEY DE CREACIÓN DE LOS BANCOS DE LECHE MATERNA

N.º 19.851

LEY PARA EXONERAR DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EL SALARIO ESCOLAR EN EL SECTOR PRIVADO

N.º 19.945

APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO N.º 8593-CR Y SUS ANEXOS ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF), PARA FINANCIAR EL PROGRAMA POR RESULTADOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SEGURO UNIVERSAL DE SALUD EN COSTA RICA

PODER EJECUTIVO

ACUERDOS

Nº DM-FP-517-2016

DECLARAR DE INTERÉS PÚBLICO Y NACIONAL EL "I SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE INVESTIGACIONES CON SERES HUMANOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES"

PODER LEGISLATIVO

PROYECTOS

PODER EJECUTIVO

ACUERDOS

NOTIFICACIONES

HACIENDA

Gaceta N.º 121 de Jueves 23-06-16

[Gaceta con Firma digital](#) (ctrl+clic)

PODER LEGISLATIVO

LEYES

Nº 9331

DESAFECTACIÓN DEL USO PÚBLICO DE UN TERRENO PROPIEDAD DE LA MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN DE BARVA DE HEREDIA Y AUTORIZACIÓN A ESTA PARA QUE LO DONE A LA ASOCIACIÓN RECREACIONAL DE ORO REINA DE LOS ÁNGELES, EN SAN PEDRO DE BARVA DE HEREDIA

PODER LEGISLATIVO

LEYES

Nº 9331

PODER EJECUTIVO

DECRETOS

N° 39665-MH

REFORMA A LA ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA CONTABLE INTERNACIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE

PODER EJECUTIVO

DECRETOS

N° 39665-MH

ACUERDOS

CONSEJO DE GOBIERNO

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR

DOCUMENTOS VARIOS

DOCUMENTOS VARIOS

AGRICULTURA Y GANADERÍA

EDUCACIÓN PÚBLICA

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

JUSTICIA Y PAZ

AMBIENTE Y ENERGÍA

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

EDICTOS

AVISOS

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

REGLAMENTOS

MUNICIPALIDADES

MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN CENTRAL DE LIMÓN

REGLAMENTO PARA EL PROCEDIMIENTO DEL COBRO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL

CONSULTA PÚBLICA NO VINCULANTE REGLAMENTO DE FESTEJOS CÍVICOS Y DE CARNAVALES DEL CARIBE LIMÓN

CONSULTA PÚBLICA NO VINCULANTE REGLAMENTO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y POLICÍA MUNICIPAL CANTÓN CENTRAL DE LIMÓN

CONSULTA PÚBLICA NO VINCULANTE REGLAMENTO CONTRALORÍA DE SERVICIOS

REGLAMENTOS

REGLAMENTOS
MUNICIPALIDADES

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
AVISOS

RÉGIMEN MUNICIPAL

REGIMEN MUNICIPAL
MUNICIPALIDAD DE MONTES DE OCA
MUNICIPALIDAD DE DOTA
MUNICIPALIDAD DE VALVERDE VEGA
MUNICIPALIDAD DE JIMÉNEZ
MUNICIPALIDAD DE OSA
MUNICIPALIDAD DE QUEPOS
MUNICIPALIDAD DE GOLFITO

AVISOS

AVISOS
CONVOCATORIAS
AVISOS

NOTIFICACIONES

NOTIFICACIONES

HACIENDA
ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO
EDUCACIÓN PÚBLICA
JUSTICIA Y PAZ

BOLETÍN JUDICIAL

[Boletín con Firma digital](#) (ctrl+clic)

SALA CONSTITUCIONAL

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

TERCERA PUBLICACIÓN

Para los efectos del artículo 90, párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en la acción de inconstitucionalidad que se tramita con el número 15-015096-0007-CO, promovida por Caja Costarricense de Seguro Social contra el Decreto Ejecutivo número 36042-S “Normas de Acreditación de la Discapacidad para el Acceso a Programas Selectivos y de Salud”, del 10 de mayo de 2010, publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 118 del 18 de junio de 2010, por estimarlo contrario a los artículos 11, 73, 177, 188 y 189 de la Constitución Política, se ha dictado el Voto número 2016-001669 de las nueve horas y treinta minutos de tres de febrero de dos mil dieciséis, que literalmente dice:

«Se rechaza de plano la acción. Los Magistrados Jinesta Lobo y Hernández Gutiérrez ponen nota. El Magistrado Castillo Víquez pone nota. La Magistrada Hernández López pone nota. El Magistrado Cruz Castro salva el voto.»

San José, 19 de abril del 2016.

PRIMERA PUBLICACIÓN

Para los efectos del artículo 90 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en la Acción de Inconstitucionalidad que se tramita con el número 13-012064-0007-CO promovida por Christopher Segura Campos, Dalia Benavides Álvarez, Josué Hidalgo Rojas, Natalia Pérez Monge contra el Reglamento para la Prevención de la Contaminación Visual, Decreto N° 35860 ??MINAET de 26 de febrero de 2010, se ha dictado el voto número 2016-007784 de las catorce horas y treinta minutos de ocho de junio de dos mil dieciséis, que literalmente dice:

«Se declara sin lugar la acción.»
San José, 8 de junio del 2016

PUBLICACIÓN DE UNA VEZ

Res. N° 2016006728.—Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.—San José, a las nueve horas cinco minutos del dieciocho de mayo del dos mil dieciséis. (Exp: 14-012125-0007-CO).

Acción de inconstitucionalidad promovida por Asociación Cámara de Comercio de Costa Rica, ASOCIACIÓN CONSUMIDORES DE COSTA RICA, CONCORI, ASOCIACIÓN NACIONAL DE CONSUMIDORES LIBRES, JUNTA NACIONAL DE FERIAS DEL AGRICULTOR contra la Ley N° 9098 publicada a La Gaceta N° 29 del 11 febrero de 2013, en el Alcance N° 28, mediante el cual reforma el inciso b) del artículo 34 de la Ley N° 7472, que es Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

Resultando:

1º—Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las quince horas veintitrés minutos del primero de agosto de 2014, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la ley N° 9098 publicada a La Gaceta N° 29 del 11 febrero de 2013, en el Alcance N° 28, mediante el cual reforma el inciso b) del artículo 34 de la Ley N° 7472, que es Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Alega que la norma se impugna por exigir requisitos de imposible cumplimiento para un sector de la producción nacional, restringiendo la libertad de comercio y la libre competencia, perjudicando en última instancia al consumidor, por el traslado de los costos al precio final y la subsecuente reducción de productores y competidores en el mercado. La reforma llevada a cabo por la Ley impugnada, en especial lo que se refiere al inciso b) del artículo 34 de la Ley N° 7472, crea nuevas y gravosas obligaciones que afectan tanto a los establecimientos mercantiles que venden los productos como a los productores agropecuarios, todo a raíz del mal diseño de la norma, que además no definió el método mediante el cual garantizaría la trazabilidad de aquellos productos, dejando libre la discrecionalidad de los órganos verificadores (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda) no solo su definición, sino también la forma en que tales obligaciones deben ser cumplidas. Alegan que la situación es grave, en primer lugar porque la implementación del sistema de trazabilidad conlleva la creación de una barrera de entrada, una restricción a la libertad de comercio, por lo que esa implementación no podía delegarse en el reglamento por tratarse de materia reservada a la Ley. En términos generales, la trazabilidad consiste en el registro de las huellas que deja un producto mientras transita por la cadena antes de llegar al consumidor final. Sin embargo, por lo menos en el derecho comparado, no existe un mecanismo estándar que permita compartir o transmitir la trazabilidad de una forma sencilla. La implementación de un sistema inadecuado puede impedir la libre circulación de determinados productos, crear condiciones desiguales de competencia y con ello afectar directamente el funcionamiento del mercado. Destacan que, al tratarse en el fondo de una limitación a la libertad de comercio, correspondía a la Ley definir - con total precisión - las nuevas obligaciones impuestas, de manera que el administrado pueda saber con certeza cuál es la conducta esperada por el legislador,

y que no se deje esa labor al criterio de las Autoridades administrativas; la ley debió indicar claramente el método mediante el cual se garantizaría esa trazabilidad a la que se hace referencia; la técnica que utilizó el legislador fue simplemente la de enunciar el deber de la administración de garantizar la trazabilidad, pero sin especificar el método a utilizar, con lo cual delegó en el Poder Ejecutivo el contenido mismo de la competencia. Sea cual sea el método que se termine implementando, es claro que conllevará una limitación a la libertad de comercio, pues, por un lado, se imponen obligaciones para poder participar en la cadena productiva y comercial, pero, por el otro, no se precisa cómo deben cumplirse esas obligaciones. Subrayan que la disposición crea la competencia a cargo de la Administración, delegando - aparentemente - en el Poder Ejecutivo la determinación del contenido de la misma, a manera de un cheque en blanco, permitiendo por esa vía establecer las regulaciones que restringen la comercialización de productos agropecuarios vía reglamentaria. Agregan que la norma impugnada impone requisitos de difícil o imposible cumplimiento, lo que vacía el contenido esencial de la libertad de comercio. Subrayan que las nuevas obligaciones resultan gravemente desproporcionadas e irrazonables, por cuanto para poder indicar la fecha de producción o procesamiento en el país de origen del producto agropecuario (fresco o a granel, no empacado), se debe implementar un sistema de trazabilidad, cuyos alcances no fueron definidos por la norma y que, en todo caso, representa una carga de implementación imposible de cumplir por los productores nacionales e internacionales. Además de la capacidad de espacio en los establecimientos comerciales para colocar separadamente los productos por país de origen y fecha de producción o procesamiento. En caso de que fuera posible implementar un sistema de trazabilidad para cumplir con lo ordenado en la norma, implicaría un aumento de costos para productores y comerciantes incalculable, que a la postre no representaría un beneficio claro para el consumidor en materia de información y más bien provocaría un aumento del precio de los alimentos. Insisten que de todo el universo de productores que existen en Costa Rica, podría ser que algunos pocos cuenten con cierto grado de capacidad técnica, profesional, humana y financiera para poder cumplir con la exigencia normativa, sin embargo, la mayoría de los productores están muy lejos de poder cumplir; para quienes la imposición de la Ley es absolutamente desproporcionada e irrazonable; lo mismo aplica para los productores que vendan en la Feria del Agricultor, pues si el productor no está en capacidad de cumplir, será sacado del mercado, limitándosele así su derecho al trabajo y al comercio, dañando al consumidor y se hará sujeto pasivo de sanciones que, al día de hoy, pueden superar por cada infracción, los diez millones de colones, según la Ley Nº 7472. Para el comerciante sucede una situación similar. Si un comerciante - pulpero - recibe 10 kilogramos del mismo producto a granel o no empacado (el producto final que se llega a vender es una mezcla unos con otros productos de la misma especie sin distinción alguna), la Ley exige al comerciante que el consumidor pueda "identificar claramente la fecha de producción o procesamiento y el origen del producto", entonces se crea la obligación de requerir al proveedor que le entregue para cada tipo de producto, debidamente separada e identificada, la información del país de origen y la fecha de producción o procesamiento; sin dejar de lado la capacidad de espacio que se obliga al comerciante tener en el establecimiento para colocar los productos separados de acuerdo con el país de origen y la fecha de producción o procesamiento. Un supermercado de primer orden que, desde el punto de vista económico podría tener mayor posibilidad de asumir los costos de un sistema de trazabilidad

para cumplir con los requisitos de la norma, aun así necesitaría que el productor cuente con su propio sistema de trazabilidad que deberá ser homologado para todo el país, con el fin de que la cadena de comercialización del producto no se rompa en algún eslabón. Todo esto - en su criterio - es irrazonable y desproporcionado. Un componente importante del giro del negocio de los comerciantes es el espacio en las góndolas de sus establecimientos, la exigencia dispuesta por la norma, tratándose de productos no empacados o envasados, es que la información requerida deberá consignarse en un lugar visible y claramente legible de la góndola o el anaquel del establecimiento comercial donde se encuentren ubicados. Eso - según su punto de vista - violenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pues obliga a los comerciantes a multiplicar la ubicación de tantas góndolas por producto como país de origen y fecha de producción o de procesamiento existan, requerimiento que los obligaría disponer de amplios espacios orientados a satisfacer el mandato legal, o reducir su oferta de productos en función del espacio disponible en sus establecimientos, lo que eleva los costos, la administración y la disponibilidad de los productos para el consumidor; todo esto - aducen - pudo haberse resuelto mediante una mejor técnica legislativa, pues no existe un adecuado equilibrio entre el medio escogido y el fin buscado. Para determinar el impacto que genera en el mercado la norma recurrida, la Asociación Cámara de Comercio de Costa Rica realizó una consulta confidencial a tres cadenas de supermercados de gran posicionamiento en el mercado costarricense. El estudio pretendía obtener información sobre la cantidad de proveedores (productores) - dentro de las categorías de productos frescos y cárnicos - que resultan afectados con la Ley N° 9098. Las estadísticas consolidadas al cierre del año 2012, reflejan que sólo en este canal de comercialización, tres mil ochocientos cuarenta y ocho proveedores en total resultan afectados, de los cuales hasta la fecha señalada cuatrocientos treinta y ocho son micro o pequeños proveedores para los cuales la afectación es mayor; estos representan el 11.4 % del total de proveedores de las cadenas de supermercados consultadas, porcentaje que disminuirá en virtud de la imposibilidad de cumplimiento de la norma por parte de dichos productores, lo que se contrapone con los planes de las cadenas de supermercados de incorporar un número cada vez mayor de micro y pequeños proveedores. Los supermercados reportan compras promedio mensuales de estos productos por veinte mil doscientos cuarenta y seis toneladas y representan compras por aproximadamente diecinueve mil cuatrocientos siete millones de colones mensuales. Consideran que la norma no garantiza la razonabilidad en el fin, pues perfectamente pudo haberse dispuesto otra solución que no afectara al productor, al comerciante y no implicara un sacrificio tan excesivo del espacio comercial, que con clara notoriedad debe maximizar las áreas con el objeto de poder ofrecer una mayor calidad de productos a sus clientes; además de que “alimentar” y actualizar esta cantidad de información en las góndolas y anaqueles con altos flujos de ingreso y salida de producto, resulta inmanejable, situaciones que terminarán afectando al consumidor, a quien precisamente la reforma pretendía proteger. Subrayan que la norma bajo estudio crea una desigualdad ante la Ley entre aquellos agentes económicos que también ejercen el comercio (industriales) y los comerciantes propiamente. Argumentan que se establece en abstracto un trato discriminatorio, pues el cumplimiento del requisito no alcanza a todos aquellos que ejercen la actividad, sino solamente a los comerciantes. Insisten en que las exigencias que establece la norma funcionan como una barrera al restringir o impedir la libre circulación de productos nacionales, dada la imposibilidad de cumplir con

ellas, que si bien protegen al consumidor, desprotegen al comerciante y productor. Resaltan que la norma en cuestión atenta contra la seguridad jurídica, produce incertidumbre en los comerciantes y productores, al no fijar requisitos que puedan válidamente cumplir.

2º—A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que se interpone al amparo del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en el tanto permite la interposición de la acción para la defensa de intereses corporativos y colectivos.

3º—Por resolución de las nueve horas y cincuenta minutos del trece de agosto de dos mil catorce, se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República, a la Comisión Nacional del Consumidor, al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, al Ministerio de Agricultura y Ganadería, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Hacienda.

4º—La Procuraduría General de la República rindió su informe, en el que señala que la Asociación Cámara de Comercio de Costa Rica, la Asociación Consumidores de Costa Rica (CONCORI), Asociación Nacional de Consumidores Libres y la Junta Nacional de Ferias del Agricultor comparecen en forma directa para demandar la inconstitucionalidad de la reforma introducida al artículo 34, inciso b) de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor por la Ley Nº 9098 de 30 de octubre de 2014. Señala que conforme a la jurisprudencia constitucional y al artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, faculta a las entidades corporativas cuando se trate de la defensa de intereses corporativos de sus agremiados a plantear la acción directa. Para la Procuraduría General de la República, la legitimación de la Cámara, la Asociación y la Junta es admisible. Añade que los accionantes indican que la norma cuestionada lesiona el principio de reserva de ley en relación con la libertad de comercio, el principio de razonabilidad y la seguridad jurídica. Dice que el artículo 46 constitucional otorga a los consumidores el derecho a obtener una información adecuada y veraz. Indica que este derecho tiene como objeto permitirle un ejercicio más informado de su libertad de elección, como un poder de decisión efectivo. Agrega que la información es el elemento que funda la adopción de las decisiones más racionales del cliente o consumidor, que le permite ejercer sus derechos de libre contratación y autonomía privada. La Sala Constitucional, en el voto Nº 17474-06, ha reafirmado la importancia del derecho a la información en materia de consumo. Sostiene que el derecho a la información que realiza la Ley del Consumidor abarca el derecho a una información veraz y oportuna sobre los diferentes bienes y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio. La Ley Nº 7472 impone la obligación a los comerciantes para que informen de forma clara, veraz y suficiente al consumidor. Lo dispuesto en el artículo 34 inciso b) es una regulación general de la información al consumidor, en tanto rige para todo tipo de bienes y servicios. Estima que desde la emisión de la ley Nº 7472, ésta abarca tanto los productos agropecuarios, como bienes objeto de consumo. Señala que la ley Nº 9098, amplía el alcance del derecho de información al consumidor, ya que el comerciante está obligado a informar sobre otros aspectos que no se tomaban en cuenta en el anterior texto. Mediante la reforma legal al artículo 34 inciso b), se agregan normas específicas para los productos agropecuarios, en donde se debe informar sobre: a. El lugar de origen, b. La necesidad de incorporar la fecha de producción o procesamiento en el país de origen, c. Debe incluirse dicha información en un lugar visible, d. Para productos no empacados o envasados, la información debe ser legible y visible en la góndola o

anaquel del establecimiento comercial, e. Necesidad de verificar la trazabilidad por parte del MAG, el Ministerio de Salud o el Ministerio de Hacienda, según corresponda. Indica que según la Ley General de Salud, en el artículo 208, se dispone que la rotulación de todo producto envasado debe contener el nombre o tipo de alimento, la lista de ingredientes, su origen y particularidades como el enriquecimiento, el tratamiento con radiación ionizante u otras señaladas por autoridad de salud. Puede decirse entonces que el requisito de señalar el origen del producto está establecido en forma general para todo alimento por la Ley General de Salud y, en forma especial, para los agropecuarios no empacados o envasados, por la Ley N° 7472, reformada por la Ley N° 9098. El segundo párrafo del artículo en cuestión, está ligado a la posibilidad de que el consumidor adopte decisiones personales mejor fundadas en relación con los productos que son base para su salud, nutrición y vida. También podría inclinarse por apoyar la producción nacional. Las exigencias en orden a la trazabilidad de los productos tienden a proteger la salud del consumidor, así como asegurar la aplicación de las prácticas equitativas en el comercio de los alimentos, ya sean elaborados, semielaborados o crudos. Informa que la implementación de sistemas de trazabilidad y su aplicación e incorporación está presente en la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal, donde dicho procedimiento tiene como resultado generar un historial que podrá ser consultado, en cualquier momento, conectivo de la información necesaria y requerida, otorgándole la transparencia a cada proceso. Indica que por medio de este procedimiento se satisface el derecho a la información, la salud de la persona y la seguridad alimentaria. Agrega que el sistema de trazabilidad está en función del producto de que se trate, y es por eso que la ley debe limitarse a establecer la necesidad de ese sistema, sin poder definirlo o establecer métodos de análisis. Menciona que el sistema de trazabilidad que se siga debe responder a criterios técnicos, criterios que en la mayoría de los casos corresponden a una normalización técnica. Deben estar conforme a las normas técnicas del Codex Alimentarius, a efecto de que se respeten estándares internacionales. Recuerda que a nivel de la OMC, en razón del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, las normas, directrices y recomendaciones internacionales en materia de inocuidad de los alimentos son establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius. Menciona que mediante Decreto Ejecutivo N° 36457-MEIC-MAG-S, el Poder Ejecutivo oficializó los métodos de análisis y muestreo contenidos en la norma Codex stan 234-1999 y sus enmiendas para verificar los límites máximos o mínimos de sustancias permitidas en los alimentos que se comercializan en el país, lo que tiende a subsanar la posibilidad de que los reglamentos técnicos del país no indiquen los métodos de análisis para verificar los parámetros de calidad e inocuidad contenidos en los alimentos. Dice que el ordenamiento jurídico es abundante en orden a la protección del consumidor; la acción hace referencia a que la Reglamentación Técnica Nacional y Centroamericana, según el tipo de producción, garantiza una protección integral. La mención de esos reglamentos, lleva a señalar la ausencia de la determinación del sistema de trazabilidad y de su método de análisis, no es exclusiva de la Ley N° 7472, porque para las fases de producción, procesamiento, distribución al mayoreo de productos, subproductos y derivados de animales, tampoco la ley se decanta por un sistema de trazabilidad. Añade que la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal, impone la necesidad de un sistema de trazabilidad para productores, procesadores, transportistas, importadores, exportadores y distribuidores mayoristas de animales y sus productos, subproductos y derivados

destinados a consumo humano o animal. Señala que SENASA vela por la creación, ejecución y verificación de los sistemas de trazabilidad y rastreabilidad; aclara que la Ley no sólo establece un único sistema de trazabilidad, sino que prevé que el sistema puede ser diferente. Alega que los sistemas de trazabilidad y los métodos de análisis se regulan por reglamentos técnicos, a efecto de que respondan a estándares internacionales. Argumenta que una norma técnica debe ser conforme con criterios científicos, tecnológicos y a la experiencia, por lo que es propio de la norma técnica el variar conforme a la evolución de la ciencia y de la tecnología, en el cual deben adaptarse a los cambios que en esos ámbitos se produzcan. Indica que es contrario a la técnica jurídica que la ley fije cuál es el sistema de trazabilidad o los métodos de análisis y evaluación de esos sistemas. Pretender que la ley tenga ese contenido no se conforma con el principio de razonabilidad técnica, pero sobre todo puede constituirse en un mecanismo de violación del derecho a la salud humana y animal, a la seguridad alimentaria y jurídica. En otro orden de ideas, la Procuraduría General de la República analiza el deber de indicar la fecha de producción o procesamiento de los productos agropecuarios vendidos a granel, a la luz del principio de razonabilidad, donde argumentan que el consumidor tiene derecho a que se le informe de la naturaleza, fecha de caducidad, características de los bienes, país de origen, precio. Es una información que debe constar en el empaque, recipiente o envase o la etiqueta del producto y la góndola o anaquel en que se exhiba el producto o servicio. Según se ha indicado, si no existiera una norma expresa para los productos agropecuarios, respecto de éstos existiría la obligación de indicar el país de origen y la fecha de caducidad -fecha que es esencial tratándose de productos alimenticios, por cuanto permite determinar cuál es el día límite para un consumo óptimo desde el punto de vista sanitario-. Claramente esa fecha de caducidad no se ha exigido tradicionalmente respecto de ciertos alimentos, especialmente vegetales frescos. Estima que con la reforma al artículo 34, lo que se debe indicar es la fecha de producción o procesamiento en el país de origen y que tratándose de productos no empacados o envasados esos datos se consignaran en un lugar visible de manera legible en el estante o anaquel. Dice que la disposición, en orden a los vegetales vendidos al consumidor a granel, no sólo es nueva, sino que puede considerarse que no corresponde a la normalización internacional en orden al marcado de fechas. Argumenta que según las normas técnicas en materia de naranjas, tomates y leguminosas establecidos en los Codex stan 245-2004, Codex stan 293-2007 y el Codex stan 171-1989 respectivamente, constituye el estándar internacional y que debe ser tomada por la norma nacional, no impone señalar para estos productos vegetales frescos una fecha de caducidad o producción. Sostiene que el hecho de que no se disponga sobre esa fecha no es una omisión, al contrario responde a criterios técnico. Manifiesta que sucede con las normas técnicas del codex para vegetales, las normas internas si bien obligan a incluir en el marcado o etiquetado de los productos vegetales factores atinentes a la calidad, no incluyen entre los requisitos la mención de la fecha de fabricación o de la fecha de caducidad. Advierte que al imponerse una obligación genérica y general de indicar fecha de producción o procesamiento, sin diferenciar entre la naturaleza animal o vegetal del producto, la clase del producto, la norma legal deja de lado uno de los elementos fundamentales que justifican la adopción de normas en materia de alimentos, esto es el riesgo para la salud. Expresa que el legislador consideró que todo producto agropecuario que puede ser consumido es susceptible de generar el mismo nivel de riesgo y, por ende, debe estar sometido a la misma regulación. Recuerda que la aplicación de medidas sanitarias y

fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio, artículo 5, a efecto de determinar la adecuación de la protección sanitaria o fitosanitaria, obliga a los miembros a evaluar el riesgo que una determinada medida puede tener para la vida y salud de las personas, de los animales o para la preservación de los vegetales. Menciona que los problemas de salud que podrían generar los vegetales y frutas frescas, no están necesariamente relacionados con la fecha de producción o procesamiento. Es evidente que imponer al productor nacional la obligación de señalar la fecha de producción de los productos vegetales destinados a ser vendidos no empacados o envasados, le origina una limitación que es susceptible de operar como una barrera al comercio. Por ende, no habrá un favorecimiento a la producción nacional, en particular a la producida por el pequeño y mediano productor, sino que esta disposición podría originar un perjuicio al consumidor, porque puede producir una disminución de la oferta, entonces habría una afectación a la libertad de escogencia. Se refiere a la información sobre el origen de los productos, pues la frase “Producido en Costa Rica” y otra que permita identificar el origen del producto nacional es consecuencia del deber de identificar el origen del producto. Argumenta que el origen es un elemento fundamental para la selección por parte del consumidor, que debe poder decidir si compra productos costarricenses o productos extranjeros. Agrega que según la Ley Nº 8533 en las ferias del agricultor sólo deberían venderse productos nacionales. Continúa detallando, al indicar que no puede decirse que exista a nivel constitucional o internacional una disposición que prohíba que se establezca el origen de los productos, o bien que prohíba indicar la fecha de producción o procesamiento. Dice que la ley no solo impone informar sobre el país de origen sino que, respecto de los productos agropecuarios no empacados o envasados, incluidos las frutas y vegetales, debe señalar la fecha de producción o procesamiento. Sostiene que la redacción no permite considerar que el requisito pueda ser cumplido por lote de producción, es decir, la cantidad producida en condiciones esencialmente iguales en un período determinado de tiempo. Añade que la falta de idoneidad de la medida para alcanzar la protección del consumidor y del productor nacional, para el cual la medida puede ser una barrera, hace que se constituya en un medio desproporcionado para alcanzar el fin buscado con la reforma legal. Por ende, la Procuraduría General de la República considera que no es razonable imponer la obligación de señalar la fecha de producción en la frutas y productos vegetales no empacados o envasados ya que la obligación no se adecua al fin que se pretende, que es la protección de la salud de los consumidores y favorecer la selección del consumidor final. Con respecto a la obligación de señalar el país de origen de los productos que se expenden en la Feria del Agricultor, por disposición de Ley (Artículo 4 de la Ley 8533), en las ferias del agricultor se deben vender exclusivamente productos costarricenses. Por consiguiente, si la Feria respeta la norma legal que la regula, podría considerarse innecesario e irrazonable la exigencia de indicar el país de origen. Pero, si por motivos excepcionales que tendrían que estar ligados a la seguridad alimentaria en sentido cuantitativo, se permite la venta de productos extranjeros así debería indicarse, de lo contrario, el consumidor podría caer en el error de creer que está adquiriendo un producto nacional.

Las conclusiones de la Procuraduría General de la República son que la acción es admisible; la obligación de establecer el origen de los productos agropecuarios, establecido en el artículo 34 de la Ley Nº 7472, es conforme con el principio de reserva de ley en materia de restricciones a la libertad de comercio, sin que pueda afirmarse que ese requisito sea lesivo de la libertad de comercio o del

principio de seguridad jurídica. Tercero, señala que no corresponde a la ley definir cuál es el sistema de trazabilidad que debe aplicarse a cada categoría de productos agropecuarios, estos aspectos deben quedar sujetos a la reglamentación técnica. Estima la Procuraduría General de la República que la obligación de informar sobre la fecha de producción de los productos vegetales vendidos al consumidor a granel en los establecimientos comerciales y en las ferias del agricultor, no corresponde a la normalización internacional o nacional en orden al mercado de fechas; dicha exigencia es contraria al principio de razonabilidad. Considera la PGR que para la protección de la salud de los consumidores es importante que en el expendio de los productos, subproductos o derivados de los animales, conste la fecha de producción o procesamiento, pero sobre todo que el consumidor pueda conocer cuál es la fecha límite para el consumo de esos productos sin riesgo para su salud. Por último, el consumidor de productos agropecuarios tiene derecho a conocer el país de origen de esos productos.

5º—El señor José Francisco Pacheco Jiménez, en su condición de ministro de Hacienda a. í., contesta la audiencia concedida, manifestando que la norma técnica sirven como medio de control aduanero y están ligadas a la Declaración Aduanera de importación y ejecutadas en un sistema informativo, denominado Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA), que materializa el dictado de las normas reguladoras del ingreso de mercancías al territorio aduanero nacional. Indica que el importador debe presentar antes de su comercialización en el mercado nacional, una Declaración de Cumplimiento de que el producto cumple con el o los reglamentos técnicos costarricenses vigentes aplicables a dicho producto, ante el Ente Costarricense de Acreditación. Estima que, según el artículo 34 de la Ley del Consumidor, donde la obligación que se impone al productor y el comerciante es de informar al consumidor, entre otros: sobre la naturaleza, la composición, el contenido, la fecha de caducidad, el peso en el empaque de producto y la góndola o el anaquel del establecimiento comercial. Esta obligación debe cumplirse en el momento de poner los productos a disposición de los consumidores, no al ingreso de éstos al territorio nacional, lo que significa que los mismos ya se encuentra en libre circulación, o sea, han salido del control aduanero para su utilización dentro del territorio nacional. Sostiene que ya las mercancías ya han cumplido con la Obligación Tributaria Aduanera y, por ende, el interés fiscal ha sido satisfecho, por lo que, consecuentemente, se encuentran fuera del ámbito aduanero. Agrega que la función verificadora sobre las obligaciones impuestas al comerciante y al productor que la norma impugnada le asigna a la Dirección General de Aduanas en materia de información y trazabilidad, está diseñada para verificar el cumplimiento de una obligación establecida para éstos, sobre mercancías nacional que ya han satisfecho la obligación tributaria aduanera. Por ende, la Dirección General de Aduanas puede aportar información sobre la trazabilidad del producto conforme a lo declarado y documentación aportada por el importador. Sostiene que la función verificadora que le compete a la autoridad aduanera es en el momento en que se presenta la Declaración Aduanera de importación, que es cuando se constata el cumplimiento de los requisitos “Arancelarios” o “No arancelarios” de la importación y que en estos casos sería con la presentación de la Nota Técnica.

6º—La señora Iliana Cruz Alfaro, en su condición de miembro propietaria y presidenta de la Comisión Nacional del Consumidor, contesta la audiencia concedida, manifestando que la reforma al artículo en cuestión incluye una “declaración de la fecha de caducidad”, en donde dicha Comisión considera

acertada su inclusión en el artículo 34 de la Ley Nº 7472. Señala que la declaración de la fecha de caducidad, siempre ha sido considerada información relevante para el consumidor, toda vez que refiere la vida útil del producto para su consumo humano. Manifiesta que la fecha de caducidad de alimentos preempacados viene establecida mediante reglamento centroamericano de etiquetado de productos preempacados. Menciona que, caso contrario, es el tipo de productos no alimenticios, donde la fecha de caducidad es imposible brindarla, porque la vida útil depende de otros factores como el uso. Expresa que la Ley Nº 7472 debe proveer un marco general de protección que se pueda aplicar a todo los productos sin distinción, reservándose el establecimiento de condiciones específicas de información para ser tratados en un reglamento técnico. Muestra que también se dio la obligación de declarar el país de origen de los productos, mandato que aplica a todo tipo de productos. Sostiene que esta información deberá indicarse en un lugar visible del empaque, el envase o etiqueta. La Comisión estima que no es irracional ni desproporcionado dicho requisito. Añade que esta información es útil y necesaria para la seguridad del consumidor, además de ser consecuente con los principios informativos de veracidad, suficiencia y claridad. Alega que es un derecho del cliente conocer de dónde vienen los productos que consume, siendo un dato esencial que incide notablemente en su decisión de consumo. Dice que en Europa esta exigencia legal está debidamente implementada y en 2011 se amplió el requisito a una gama productiva al aprobarse el Reglamento 1169/2011. Estima que el público debe tener certeza de lo que compra y que, según la experiencia de dicha Comisión, no son pocos los casos de consumidores que reclaman haber adquirido productos que les fueron vendidos a precios más caros por ser importados, y son en realidad nacionales. Indica que desde la integración de Costa Rica a la Organización Mundial del Comercio y la suscripción al GATT, donde las reglas para establecer regulaciones o restricciones a la comercialización de productos deben estar ampliamente justificadas en objetivos legítimos. Informa que la declaración del país de origen debe entenderse en el marco de los acuerdos internacionales suscritos por Costa Rica. Añade que también se incluyó la exigencia de declarar cualquier otro dato determinante, como sustancias adicionales que se le hayan agregado al producto original. Dice que este requisito debiera de ser un tema tratable por medio de un reglamento técnico. Señala que la reforma impugnada es la aplicación a todo tipo de producto, por lo que lo óptimo es reservar el establecimiento de este tipo de exigencias específicas a los reglamentos técnicos aplicables a productos específicos. Manifiesta que sobre la declaración de la fecha de producción o procesamiento en el país de origen, la Comisión considera que tiene implicaciones poco prácticas, ya que es un dato difícil de establecer con especificidad y exactitud. Menciona que dicha información es imposible de comprobar, por lo que la información se convierte en poco útil para el consumidor. Sostiene que el Reglamento Centroamericano de Etiquetado de Alimentos Preenvasados RCA 67.01.07.10, estableció un marco normativo común de requisitos y exigencias para este tipo de productos, dentro de los cuales se encuentran los productos alimenticios de origen agropecuario. Indica que en dicho Reglamento, se indican las reglas para etiquetar los productos en Centroamérica, con el fin de propiciar su libre circulación en la región, donde incluye la obligación de declarar la fecha de vencimiento de los productos, pero no incluye la declaración de la fecha de procesamiento o producción. Advierte que agregar un requisito más en el etiquetado de productos preenvasados o preempacados, resulta contrario a los acuerdos y normas supranacionales. Añade que la reforma

impugnada hace extensiva la aplicación de este requisito de declaración de la fecha de producción o procesamiento para productos agropecuarios no empacados o envasados, es decir, para un producto fresco, donde la información debe estar en la góndola o anaquel. Señala que si se impone una obligación, debe ser proporcional con los fines que se persigue y los medios que implican su acatamiento. Por ende, que se debe entender que declarar en el anaquel la fecha de producción en productos frescos, supone que todo el lote de un determinado producto agropecuario que se encuentra disponible en el punto de venta, tiene una misma fecha de producción y que, por ende, no coexisten productos frescos cosechados o producidos en fechas distintas. En conclusión, el manejo separado de las mercancías implicaría un gasto asociado a la comercialización de estos productos, lo cual podría verse reflejado en un incremento de los precios al consumidor final y podría incidir negativamente en la competitividad del sector.

7º—El señor Welmer Ramos González, en su condición de ministro de Economía, Industria y Comercio, contesta la audiencia concedida, manifestando que como puede observarse la norma cuestionada modifica el párrafo primero del artículo introduciendo nuevos aspectos como: fecha de caducidad, país de origen, como sustancias adicionales que se le hayan agregado al producto original, etc. Dice que se introduce, un nuevo párrafo segundo relacionado a los productos agropecuarios, en donde se abarcan diversos temas, como la declaración en la etiqueta en productos preempacados o en el anaquel o góndola para productos no preempacados de productos agropecuarios, país de origen, fecha de producción o procesamiento en el país de origen, productos nacionales frase “producido en Costa Rica”, verificación de información y trazabilidad que son del MAG, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda. Menciona que la introducción de la fecha de producción o procesamiento a productos procesados de origen agropecuario (arroz, carnes, jaleas, etc.) tiene varios inconvenientes técnicos. Estima, como primer inconveniente, que no es posible separar los productos por fecha de producción (cosecha o matanza del animal), ya que, por ejemplo, en el caso del pescado o de las moras que se compra a pequeños productores, habría que exigirles que certifiquen esa fecha, lo que encarece sus costos de producción, sobre todo en el caso de productos cuya cosecha o extracción es diaria. Añade, como segundo inconveniente, que al introducir productos procesados habría que incluir en la etiqueta la fecha de cultivo de las fresas en las jaleas, lo que es imposible tratándose de productos importados, donde se podría alegar que es un obstáculo técnico al comercio o violación a las normas de trato nacional. Agrega otro inconveniente, por ejemplo el arroz, donde el producto es una mezcla de cosecha nacional más la cosecha importada. Advierte como otro inconveniente, que al incluirse las “sustancias adicionales” en el norma en cuestión, no se sabe bien qué tipo de sustancias deberían informarse, pues este párrafo se aplica para todo tipo de productos. Señala que la adición del párrafo segundo de la norma cuestionada, es de difícil aplicación por parte de los productores, e inclusive, deviene en un evidente menoscabo a los intereses legítimos, debido a que el costo de la referida exigencia, “deslazaría” del mercado a un número considerable de productores tanto pequeños como medianos. En otro orden de ideas, expone sobre el tema de la jerarquía de normas, donde se establece la supremacía de los tratados internacionales sobre las leyes ordinarias. En ese sentido, consideran que la Ley Nº 9098 es contraria a las negociaciones de la Unión Aduanera y, principalmente, a las disposiciones reglamentarias centroamericanas, lo cual significa que si un reglamento ya se encuentra armonizado

a nivel centroamericano, como el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, estos no podrían ser reformados por las leyes nacionales o dejarlos sin efecto, ya que afectaría la supremacía de los tratados, así como las relaciones internacionales con los países. Acusa que la reforma cuestionada tiende a afectar los intereses de los pequeños y medianos productores, como también la normativa internacional y Centroamericana en materia de etiquetado de productos, así como los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

8º—La señora María Elena López Núñez, en su condición de ministra de Salud, contesta la audiencia concedida, manifestando que la trazabilidad o rastreo del producto se refiere a la metodología que permite conocer la evolución histórica de la situación y trayectoria que ha seguido un producto o lote de productos a lo largo de la cadena alimentaria. Indica que tiene un enfoque integral, desde el consumidor al productor (trazabilidad ascendente), o en sentido contrario, del productor al consumidor (trazabilidad descendente). Manifiesta que los avances tecnológicos están fomentando el comercio internacional agroalimentario y con ello el abastecimiento a grandes distancias lo que dificulta el seguimiento de los productos. Menciona que la complejidad de la cadena alimentaria es cada vez mayor, entre los que destacan la calidad, seguridad alimentaria, protección medioambiental y el bienestar animal. Expresa que es necesario disponer de medios de información y comunicación cada vez más sofisticados que identifiquen los productos y les hagan un seguimiento, que sería la trazabilidad. Muestra que la trazabilidad es un instrumento para llevar a cabo una estrategia de seguridad sanitaria alimentaria. Define la trazabilidad como la capacidad de identificar dónde se encuentra o ha estado un producto alimentario a lo largo del circuito comercial desde sus inicios. Informa que con esa información se permite identificar el origen de los problemas de calidad, como problemas higiénicos sanitarios que puedan presentarse, así como depurar responsabilidades. Dice que la trazabilidad no es la panacea universal que resuelve todos los problemas, es un método sujeto a error. Sostiene que la trazabilidad sirve para incrementar el valor añadido, al identificar a los consumidores los principales atributos de los productos, y a través de los mecanismos de mercado, especialmente los precios, orientar el nivel de producción de sus preferencias. Agrega que la trazabilidad facilita las acciones de la Administración, como de las empresas al identificar las causas, en momentos de alerta alimentaria, para retirar las partidas defectuosas, como los procesos de elaboración inadecuados. Agrega que la trazabilidad presenta una serie de obstáculos, como primer punto sería el costo de aplicación de determinados sistemas, tanto en equipamiento como en la formación de recursos humanos. Dice que otro problema es la dificultad de transmitir la información. Manifiesta que el uso y regulación del etiquetado, como los medios escritos, se enfrentan al analfabetismo de la población. Estima que en la transmisión oral hay un problema de formación.

9º—El señor Felipe Arauz Cavallini, en su condición de ministro de Agricultura y Ganadería, contesta la audiencia concedida, manifestando que la trazabilidad de los productos agrícolas nace ante la inseguridad de consumir alimentos con alguna contaminación, tanto química como microbiológica. Define trazabilidad como al rastreo total o seguimiento de un producto desde la recepción de insumo para producción hasta que el producto se entrega al cliente. Indica que la trazabilidad implica la identificación de la procedencia completa de un producto en el punto de consumo, lo que significa que el consumidor debe de conocer el comercializador, el país de procedencia, la plata

procesadora o empacadora, el lote y la finca de producción, para poder llegar hasta la fecha y el nombre del productor. Alega que la trazabilidad permite un mejor manejo de las condiciones sanitarias y productivas de los productos agropecuarios, habilita el acceso a mercados nacionales e internacionales con mayores exigencias, mejora el nivel de ingresos por la generación de productos seguros y de calidad verificable, posibilita el mejoramiento de la gestión, como la administración de los sistemas productivos y facilita el acceso a líneas de crédito. Sostiene que los Tratados de Libre Comercio suscritos por Costa Rica, Canadá, Estados Unidos y México, establecen la obligación de los países de desarrollar productos con reglas de origen, que son los requisitos que un producto debe cumplir para ser considerado originario de un lugar o zona, lo cual determina su comercialización transfronteriza. Expresa que la tendencia de los acuerdos de libre comercio se dirige hacia establecer reglas de origen regional, es decir, exigir que un producto tenga un determinado porcentaje de componentes o insumos de la región. Añade que según la Organización Mundial del Comercio los países miembros deben asegurarse de que sus normas de origen sean transparentes, que no tengan efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional y que se administren de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable. Señala que los negociadores de la Ronda de Uruguay establecieron el acuerdo de Normas de Origen, que tiene por objeto lograr la armonización de las normas de origen no preferenciales y garantizar que esas normas no creen por sí mismas obstáculos innecesarios al comercio. Manifiesta que en la norma impugnada se evidencia que no existen efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional, pues más bien se adecua a los requerimientos internacionales para garantizar la calidad e inocuidad de los productos agropecuarios y, a la vez, informar al consumidor de manera clara y veraz de los elementos que incidan en su decisión de consumo, pues lo que se requiere al productor o comerciante es que, en caso de productos agropecuarios, se indique el país de origen de cada producto en un lugar visible del empaque. Sostiene que, en el caso de productos no empacados o envasados, esta información debe consignarse en un lugar visible y claramente legible de la góndola o el anaquel del establecimiento comercial donde se encuentren ubicados. Alega que el requerimiento dado por la Ley Nº 7472, no resulta desproporcionado ni contrario a las reglas de la ciencia, la técnica o los principios de justicia, lógica o conveniencia, donde tampoco restringe el comercio. Añade que más bien debe valorarse el hecho de que las normas de origen buscan un efecto informativo en el consumidor y el resguardo de la salud. Indica una serie de beneficios sobre la trazabilidad, específicamente en la producción de frutas y hortalizas los cuales son los siguientes: a) Contribuye al aseguramiento de calidad y certificación del producto, b. Constituye una poderosa herramienta de comercialización, c. Entrega información valiosa dentro de las empresas que intervienen en las diversas fases productivas, que facilita el control de los procesos y la gestión de ellos, d. Amplía el horizonte de mercados internacional a los que es posible acceder, e. Permite la localización rápida de origen de una no conformidad de los alimentos que pudieran estar potencialmente contaminados, f. Minimiza el impacto económico al permitir individualizar sólo el alimento o el lote que presente una inconformidad, g. Facilita la definición de responsabilidades frente a una emergencia sanitaria. Manifiesta que la trazabilidad se utiliza como instrumento para llevar a cabo una estrategia de seguridad sanitaria alimentaria, es decir, la capacidad de identificar donde se encuentra o ha estado

un producto alimentario a lo largo del circuito comercial desde sus comienzos. Solicita se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad interpuesta.

10.—En escrito presentado el 12 de septiembre de 2014, José Manuel Hernando Echeverría, en su condición de presidente con facultades de Apoderado Generalísimo de la Asociación Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA), se apersona a este expediente y solicita que se le tenga como coadyuvante, e indica que la trazabilidad es una herramienta clave para conseguir una mayor inocuidad alimentaria, el cual es un sistema establecido en toda la industria alimentaria que permite seguir el rastro de un producto a lo largo de su etapa de producción, transformación y distribución. Señala que de esta forma, si se produjese algún incidente las autoridades podrían localizar de forma fácil y precisa no sólo los lotes de producción defectuosa, sino todos aquellos elementos que puedan haber estado en el origen del problema. Dice que posee razón el recurrente al reclamar la aprobación de la Ley Nº 9098, el cual deja en evidencia que en Costa Rica el exceso de requerimientos de etiquetado en aras de la mal entendida trazabilidad impuesta por la Ley Nº 9090, acorrala a los micro y pequeños proveedores de alimentos, exigiendo rotulaciones en sus productos, muchas veces superiores a las existentes en países de primer mundo, constituyendo barreras a la libertad de comercio y empresa. Explica que desde antes de la modificación del artículo 34 de la Ley Nº 7472, los intereses económicos y sociales de los consumidores estaban ya debidamente protegidos en los términos establecidos en dicha Ley, aplicándose supletoriamente las normas civiles, mercantiles, sanitarias y nutricionales que regulan el comercio local y exterior, como el régimen de autorización de cada producto. Menciona que la Ley es un valioso instrumento al servicio de la justicia, pero hay que aplicarla con sentido común. Expresa que, en la práctica la norma resulta una carga imposible de asumir para los productores, comerciantes y con efectos para los consumidores. Declara que la mezcla de un mal entendido espíritu nacionalista, con desconocimiento de normativas sobre trazabilidad, etiquetados de alimentos, como también desatender las recomendaciones de los ministerios rectores de la materia, están provocando que prácticamente cada verdura, hortaliza, fruta y grano que se comercializa en el país debe llevar fecha de siembra, cosecha, almacenamiento, transporte y hasta caducidad. Señala que muchas veces se ignora el daño que a la vida cotidiana de las personas impone una norma mal concebida. Cita el trabajo doctrinario del Magistrado Castillo Víquez denominado “La libertad de comercio en la Constitución de 1949”, donde se expone sobre los siete aspectos que comprende la libertad de comercio, donde rescata los siguientes: “El primero es el derecho de la persona de escoger y desarrollar una determinada actividad económica, siempre y cuando esta no atente contra el orden público, las buenas costumbres o perjudique a terceros. Ergo, el Estado no puede impedir que una persona se dedique a una determinada actividad económica, aunque por razones de orden público puede fijar ciertos requisitos. Tampoco le puede imponer a una persona o a un grupo de ellas el dedicarse a una actividad económica específica”. Otro punto que rescata es el siguiente: “El cuarto componente de contenido esencial de esta libertad, es el libre acceso de las empresas al mercado. Las empresas tienen el derecho de acceso a él, sin perjuicio de las condiciones que imponga el Estado, por razones de orden público. La libre competencia supone la libre circulación de mercaderías, el libre acceso al mercado y la igualdad entre compradores y vendedores (...)”. Sostiene que están conscientes de que en una economía libre de mercado, el Estado puede intervenir

haciendo uso de su autoridad y ejercer potestades para dirigir, controlar y regular la economía, pero que dicha intervención no puede ser ajena a los parámetros de la equidad, lógica y el sentido común. En otro orden de ideas, la ley Nº 9098 produce una sobre regulación de los etiquetados de productos preempacados, ya que el texto que estaba vigente antes de la reforma que se impugna, desarrollaba de manera inequívoca la responsabilidad que asumen tanto productor como comerciante. Muestra que si se revisa con detenimiento el artículo 34 en su inciso m), se establece nuevamente el deber que incumbe a todo proveedor, comerciante, de cumplir con lo que establecen las normas de calidad y las reglamentaciones incluidas las comunitarias como lo son los Reglamentos Técnicos Centroamericanos en materia de alimentos, que son de acatamiento obligatorio y forman parte del ordenamiento jurídico. Informa que existe una sobre regulación de la declaración y etiquetado de productos orgánicos; ya que hay un aumento significativo en la producción orgánica de alimentos, en respuesta a una creciente demanda nacional e internacional de productos orgánicos, que ameritó ser tutelada con normativas que respalden la agricultura orgánica y que buscan asegurar la certificación de los procesos de producción, elaboración y comercialización, donde queda evidenciado que el tema que se pretendía regular en la Ley Nº 9098 ya está totalmente regulado en normativa existente antes de la reforma. En relación a la reforma, vinculada a la información de los productos frescos no preempacados, no se debe dejar de lado que el Departamento del Codex Alimentarius del MEIC, donde, en su momento, emitió un criterio sobre la aplicabilidad de este tipo de obligaciones, indicando que la implementación de la declaración del país de origen para este tipo de productos necesita previamente de normativa en cuanto al sistema de trazabilidad, y dicho sea de paso, esa legislación aún no existe en Costa Rica. Sostiene que el MEIC hizo la propuesta para que en la reglamentación centroamericana de etiquetado de los productos preempacados se excluyeran los productos frescos del campo de su aplicación, los que deben ser regulados mediante reglamentación técnica específica elaborada con la concurrencia del MEIC, el MAG, y demás sectores vinculados, teniendo como punto de partida la normativa internacional y la experiencia de otros países.

11.—Por escrito presentado el 18 de setiembre de 2014, Luis Diego Obando Espinach, en su calidad de director ejecutivo de la Corporación Ganadera, donde se apersona a este expediente y solicita que se le tenga como coadyuvante activo, e indica que para coadyuvar no se requiere de un caso previo pendiente de resolución judicial o administrativo, en virtud de que cuentan con un interés legítimo, difuso y corporativo. Muestra que la norma en cuestión violenta los principios de reserva de ley, libertad de comercio y el principio de proporcionalidad. Argumenta que la reforma impugnada crea nueva y muy gravosas obligaciones que afectan tanto a los establecimientos mercantiles que venden esos productos, como a los productores agropecuarios. Sostiene que la norma es vacía, pues no establece el método mediante el cual se realizaría la trazabilidad de los productos ni el ente verificador que garantiza dicha trazabilidad. Menciona que esa técnica legislativa es perjudicial, pues no previene situaciones que conllevan la implementación del mencionado sistema, como puede ser la creación de una barrera de entrada y la restricción a la libertad de comercio. Estima la violación al principio de reserva de ley, donde delega el trato de la trazabilidad a un reglamento técnico, ya que solamente las obligaciones y limitaciones pueden ser establecidas legalmente. Sostiene que la Administración no tiene poder discrecional sobre materias en las cuales exista el principio de reserva de ley. Por ende, en el caso concreto, se da una violación

al mencionado principio, por cuanto la falta de delimitación del proceso lleva a una necesaria delegación al Poder Ejecutivo para determinar el contenido de materia que constituye un derecho fundamental vía reglamento, permitiendo por esa vía establecer limitaciones a la libertad de comercio. Alega una violación al principio de razonabilidad o proporcionalidad en cuanto la norma impugnada exige requisitos que limitan de forma irrazonable y desproporcional la libertad de comercio y el derecho al trabajo, donde la norma no puede ser ajena a los parámetros elementales de la equidad, la lógica y el sentido común. Manifiesta que la ley impugnada impone exigencias que versan contra el principio de proporcionalidad, ya que los productos empacados o envasados deben incorporar la información en un lugar visible y claramente legible de la góndola o el anaquel del establecimiento comercial donde se encuentren ubicados, por consecuencia, obliga a los comerciantes a mantener tantas góndolas por producto como país de origen y fecha de producción, requerimiento que los obligaría a disponer de amplios espacios, que son costosos y difíciles de disponer. Advierte que el cumplimiento de la norma afectará directamente la existencia y continuidad no sólo de los pequeños comerciantes, las ferias del agricultor, mercados municipales, carnicerías, como también a los productores de carne de ganado bovino y sus consumidores. Menciona que se incrementará los costos de la industria y el comercio, que se trasladarán al consumidor, con un claro aumento de los precios. Expone que no se contempla las mezclas de carnes procesadas de diferentes orígenes o diferentes fechas, los diferentes tipos de cuadros de las carnes, las diferentes concepciones que existan respecto a “fechas de producción” dependiendo del producto o subproducto o mezclado entre muchos otros aspectos. Dice que la norma, en cuanto al nivel de etiquetado que se exige, aumenta los deberes del etiquetado, establecidos a un nivel no posible de cumplir; por ende, los comerciantes no podrían, en la realidad, cumplir con lo normado. Es claro que no es posible poner tantas góndolas por producto como país de origen y fecha de producción existente, por ende, esto genera la inaplicabilidad real de la norma, lo cual la hace inconstitucional por esa irrazonable y desproporcional.

12.—En escrito presentado el 07 de octubre de 2014, Juan Rafael Lizano Sáenz, en su calidad de presidente de la Asociación Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, se apersona a este expediente y solicita que se le tenga como coadyuvante, al señalar que es una organización que actualmente agrupa 65 asociados, entre ellos: Cámaras, Corporaciones, Federaciones, Cooperativas, Empresas y asociados individuales que representan todos los sectores del agro, agrupados en 12 sectores: hortalizas, cereales, pecuarios especies mayores (carne de bovino y leche), pecuarios especies menores (aves, porcinos y apicultura), productos tradicionales (café, banano), piscicultura y acuicultura, frutas, silvicultura, comercio y servicios, ornamentales. Menciona que se trata de una asociación que tutela intereses corporativos o colectivos de los sectores agrícola, agropecuario y agroindustrial. Considera la CNAA que el requisito de incluir la frase “Producido en Costa Rica” contenida en la norma cuya constitucionalidad se discute en este proceso, lejos de perjudicar a los productores de este país, representa un beneficio para ellos, al permitir que los consumidores finales pueda decidir si consumen productos de origen costarricense o extranjero. Manifiesta que dicha denominación de origen, constituye un requisito que no resulta irrazonable o desproporcionado y que no vulnera la libertad de agricultura, industria y comercio. Sostiene que es un requisito fácil de cumplir, tanto los productores como los comerciantes, y permite que los consumidores finales

puedan decidir si apoyan al productor nacional, comprando productos de origen costarricense, o bien, si se inclinan por los productos importados. Agrega que dicho requisito representa parte esencial del derecho de información que tienen los consumidores, derivados del artículo 46 de la Constitución Política y de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, por cuanto afecta directamente su decisión de consumo. Estima que si un consumidor decide apoyar al productor costarricense, adquiriendo sus cosechas, pero no conoce el origen del producto lógicamente no podrá ejercer adecuadamente su decisión de consumo. Alega que lejos de ser inconstitucional, constituye parte esencial del derecho de información del consumidor, como también un beneficio para los productores costarricenses. Menciona el voto N° 2006-17747 de la Sala Constitucional, donde resalta: “por tal motivo, del cumplimiento de tales deberes de información, dependerá, correlativamente, la posibilidad concreta del consumidor de emplear los productos y servicios con plena seguridad en resguardo de su vida, su salud, integridad psicofísica, así como de modo satisfactorio para sus intereses económicos. En consecuencia, una falta de información por una inadecuada publicidad que induce al engaño y a la falsedad, incidiría de forma perjudicial en la voluntad del consumidor al momento de elegir un determinado producto o servicio “. Dice que el requisito de indicar el país de origen de las mercancías es conteste con las reglas del comercio internacional, al ser un requisito exigido prácticamente en todos los instrumentos internacionales de orden comercial suscritos por Costa Rica. Por último, que en materia de productos agrícolas y pecuarios, conocer el origen de las mercancías resulta fundamental por razones de control sanitario, dado que en el supuesto de algún problema, resulta fácil para las autoridades ejercer sus competencias en materia de salud pública, conociendo el origen de los productos para, por ejemplo, la adopción de medidas cautelares o definitivas del resguardo de la salud o población. Solicita se rechace la acción de inconstitucionalidad interpuesta, en tanto pretende que se anule del ordenamiento la obligatoriedad de incluir la frase “Producido en Costa Rica” para los productos agropecuarios.

13º—En escrito presentado el 07 de octubre de 2014, Enrique Egloff Gerli, en su condición de presidente de la Asociación Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), se apersona a este expediente y solicita que se le tenga como coadyuvante activo, en virtud de tener un interés indirecto en el presente proceso judicial, según el artículo 13 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Indica que su representada agremia aproximadamente 800 empresas nacionales grandes, medianas y pequeñas, de diferentes sectores comerciales, entre ellos empresas de la industria alimentaria. Dice que la normativa impugnada es lesiva a los intereses de sus agremiados porque al exigir la trazabilidad de los productos agropecuarios a los pequeños productores conlleva el establecimiento de una barrera de entrada en sus productos que afecta el libre mercado, lo cual evidentemente violenta el principio de razonabilidad constitucional y la libertad de comercio. Manifiesta que al exigirse de forma imprecisa la trazabilidad de esos productos, sin describir mediante cuál método se va a alcanzar tal requerimiento, le imprime a la norma vaguedad e incerteza. Menciona que dicha norma se convierte en un requisito de imposible cumplimiento tanto para el productor como el comerciante. Expresa que la norma no indica cual sería el ente certificador de la trazabilidad, con lo cual se deposita en un eventual reglamento tanto su determinación como el método a seguir, produciéndose que una norma de rango reglamento limite derechos fundamentales, lo cual es

violatorio del principio de reserva de ley. Acusa que la exigencia dispuesta por la norma cuestionada violenta el principio de proporcionalidad y razonabilidad, pues obliga a los comerciantes a tener tantas góndolas por producto como el país de origen y fecha de producción o el procesamiento hayan o se produzcan, requerimiento que los obligaría a disponer de amplios espacios orientados a satisfacer el mandato legal. Enuncia que se puede satisfacer por otros mecanismos el fin que se buscaba y no a obligar a los comerciantes a sacrificar grandes espacios en detrimento de su libertad empresarial. Formula que existe un olvido del legislador, que no puede -tratándose de derechos fundamentales- ser sustituido por otras normas de inferior rango ni por interpretaciones administrativas. Sostiene que las situaciones descritas reducirían drásticamente la cantidad de proveedores a los que los comerciantes les compran sus productos, lo cual afectaría las ventas como al consumidor. Asevera que mediante la reforma al artículo 34 de la Ley N° 7472 se están creando nuevas y muy gravosas obligaciones que afectan tanto a los establecimientos mercantiles que venden los productos como a los productores agropecuarios, todo a raíz del mal diseño de la norma, que, además, no definió el método mediante el cual se garantizaría la trazabilidad de aquellos productos, dejando librado a discrecionalidad de los entes verificadores la imposición de obligaciones que deben ser cumplidas por los obligados.

14.—En escrito presentado el 07 de octubre de 2014, Priscilla Alvarado Marengo, en su condición de apoderada generalísimo de la Asociación Cámara Costarricense de Embutidos y Carnes Procesadas, se apersona a este expediente y solicita que se le tenga como coadyuvante, indica que para coadyuvar no se requiere de un caso previo pendiente de resolución judicial o administrativo, en virtud de que su representación es titular de un interés legítimo, difuso y corporativo. Señala que en el caso concreto está en juego el buen manejo de los fondos públicos, toda vez que se direccionan a ser utilizados en materia innecesaria, tales como los costos de verificación de elementos amparados a una Ley que contiene carencias, contradicciones e inconstitucionalidades. Dice que la norma transcrita violenta de forma flagrante los principios de libertad de comercio, de eficiencia, de seguridad jurídica, de reserva de ley, y los principios de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales. Asimismo, dicha norma afecta a los pequeños productores agravando aún más la distribución de la riqueza en Costa Rica. Comenta que también conlleva al establecimiento de una barrera de entrada a sus productos, lo que afecta el libre mercado, poniendo en entredicho los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica, por lo que pone en riesgo el crecimiento de la inversión extranjera directa. Manifiesta que la libertad de empresa está contenida en nuestra Constitución, y garantiza a toda persona la facultad de emprender cualquier actividad económica, siempre y cuando ésta no atente contra el orden público, las buenas costumbres o perjudique a terceros. Menciona que la libertad de empresa y la economía de mercado son elementos fundamentales de la “Constitución Económica”. Expresa que estos principios están íntimamente vinculados al desarrollo del intervencionismo estatal y a una economía mixta. Señala que la reforma impugnada crea nuevas y muy gravosas obligaciones que afectan tanto a los establecimientos mercantiles que venden esos productos como a los productores agropecuarios. Enuncia que la norma es vacía, pues no establece el método mediante el cual se realizaría la trazabilidad de los productos ni el ente verificador que garantiza dicha trazabilidad. Asevera que, según el principio de “reserva de ley”, solamente mediante ley formal, emanada por el Poder Legislativo, es posible

regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales. Continúa diciendo que los reglamentos ejecutivos sólo pueden desarrollar los preceptos de las leyes vigentes, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas por ellas, y que deben respetar su contenido esencial. Por ende, existe una violación al principio de reserva de ley, por cuanto la falta de delimitación del proceso, y conlleva a una necesaria delegación al Poder Ejecutivo para determinar el contenido de materia que constituye un derecho fundamental vía reglamento, permitiendo establecer limitaciones a la libertad de comercio. Pronuncia que existe una violación al principio de seguridad jurídica, ya que la Ley Nº 9098 sólo genera incertidumbre al incluir nuevos actores de supervisión y normativa adicional que complica el ejercicio de la libertad de comercio. Indica que existe una violación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ya que la ley no puede ser irracional. Los criterios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica son parámetros de constitucionalidad, en virtud de que aun cuando se limitan derechos personales, su finalidad es proteger otros mayores, como la libertad, por ende, también a la libertad de empresa. Alega que el cumplimiento de la norma en cuestión afectará directamente la existencia y continuidad de los pequeños comerciantes, las ferias del agricultor, los mercados municipales, las carnicerías y a los productores de embutidos y carnes procesadas. Argumenta que afectará a productores, distribuidores y vendedores que no tienen la posibilidad material de cumplir los requerimientos de dicha norma. Manifiesta que afectará de forma directa a la colectividad de los consumidores, quienes verán reducida la oferta de productos y sus posibilidades de escoger. Dice que las consecuencias generadas por su incumplimiento son de gran perjuicio para la economía nacional, especialmente para el pequeño productor costarricense. Como primer consecuencia, indica que será sacado del mercado, limitándose su derecho al trabajo y al comercio. Como segunda consecuencia, será sujeto de sanciones que pueden superar por cada infracción los diez millones de colones. Por último, que no existe ningún procedimiento para llevar la verificación que indica la norma, pues la metodología no está establecida de en forma clara por la Ley impugnada. En otro orden de ideas, expresa que la simplificación de los procedimientos administrativos es una exigencia de la seguridad jurídica, donde se encuentran latentes los principios de transparencia y publicidad, por lo que la simplicidad, como principio rector de los procesos administrativos, impone, necesariamente, su sencillez y, eventualmente, la desregulación de los trámites innecesarios. Manifiesta que los derechos de los consumidores estaban ya debidamente protegidos en el ordenamiento jurídico, así como los deberes de los agentes económicos en una basta regulación que abarca tanto instrumentos internacionales como legales.

15.—Mediante resolución de las 10:25 horas del 09 de octubre de 2014, se le previno a Luis Obando Espinach que acredite la representación que dice ostentar como representante de Corporación Ganadera con documento idóneo. Mediante escrito recibido a las 10:45 del 10 de octubre de 2014, Luis Diego Obando Espinach presentó el documento de personería jurídica que lo acredita como representante de Corporación Ganadera.

16.—Mediante resolución de las 10:25 horas del 09 de octubre de 2014, se le previene a Enrique Eglhoff Gerli autenticar su firma y aportar los timbres de ley. Mediante escrito recibido a las 09:09 horas del 13 de octubre de 2014, Enrique Eglhoff Gerli realiza las correcciones a su escrito de

coadyuvancia autenticando su firma y aportando los timbres que exige la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

17.—Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 177, 178 y 179 del Boletín Judicial, de los días 16, 17 y 18 de septiembre de 2014.

18.—Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 ibídem, al estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

19.—En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Castillo Víquez; y,

Considerando:

I.—Sobre la admisibilidad. La acción de inconstitucionalidad es admisible toda vez que los entes corporativos accionantes reclaman la afectación de los derechos constitucionales de muchos de sus diferentes agremiados, reclamos que deben ser analizados por esta Sala según el razonamiento expuesto por sentencia Nº 2013-11499 de las dieciséis horas cero minutos del veintiocho de agosto de dos mil trece. En esta sentencia, la Sala se refiere a la legitimación directa de las organizaciones corporativas, a las vicisitudes jurisprudenciales, así como la reiteración de los criterios imperantes:

“1.—Las reglas de legitimación en las acciones de inconstitucionalidad. El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, para cuyo efecto se exige la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad. Este requisito no se necesita en los casos de excepción previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir cuando por la naturaleza de la norma no hay lesión individual ni directa, si se fundamenta en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o en el caso de que sea la acción sea interpuesta por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes dentro de sus respectivas competencias. A partir de lo dicho, se tiene que la regla general apunta a la necesidad de contar con un asunto previo, de modo que la posibilidad de acudir a la Sala Constitucional en forma directa resulta excepcional.

Respecto al supuesto contenido en el párrafo primero del ordinal 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, este Tribunal ha sido claro en señalar que es posible fundar una acción de inconstitucionalidad en un proceso judicial pendiente de resolver. Así lo señala, por ejemplo, la sentencia número 2005-004334 de las 19:06 horas del 20 de abril de 2005:

“Asimismo, el accionante tiene legitimación para actuar en virtud de la existencia de un proceso judicial pendiente de resolver, cual es la tercería excluyente de dominio tramitada en el Juzgado Civil de Menor Cuantía de Corredores, con el número de expediente 03-1000177-440-CI, donde figura como parte e invocó la inconstitucionalidad de la norma como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado, cumpliendo así con lo dispuesto en el artículo 75 párrafo primero de la Ley de Jurisdicción Constitucional” (lo destacado no es del original)

Por su parte, en cuanto a los casos de excepción previstos en el párrafo segundo del numeral 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y más concretamente en lo relativo a los “intereses que atañen a la colectividad en su conjunto”, mediante sentencia número 1999-00360 de las 15:51 horas del 20 de enero de 1999, este Tribunal señaló que:

“III.—En relación con otra de las posibles fuentes de legitimación del párrafo segundo del artículo 75 señalado, la recogida en la expresión “intereses que atañen a la colectividad en su conjunto”, ya la Sala ha precisado que con ella se refiere el legislador a la legitimación que ostenta un grupo corporativo, cuando actúa como tal por intermedio de sus representantes, en defensa de los derechos e intereses de la personas que conforman su base asociativa, pero, además de lo anterior, siempre y cuando se trate del cuestionamiento de normas o disposiciones que inciden en aquel núcleo de derechos o intereses que constituye la razón de ser y el factor aglutinante de la agrupación; ello incluso cuando, en algunos casos, los efectos de tales normas pudieran repercutir de manera individualizada en cada uno de sus miembros [...]”

Este criterio atinente a los intereses corporativos como fuente de legitimación para accionar mediante la vía de la acción de inconstitucionalidad, fue retomado en el voto número 2006-009170 de las 16:36 horas del 28 de junio de 2006, en el cual este Tribunal sostuvo lo siguiente:

“Al respecto, es necesario recalcar esta nueva posición de la Sala, que excepciona de un asunto previo pendiente cuando se trate de la defensa de intereses corporativos. Ciertamente en anteriores oportunidades, con las resoluciones 6433-98 y 2000-7155, esta Sala rechazó la legitimación en estos casos considerando que cuando la disposición normativa que se impugna esté destinada a concretizarse en numerosos y diversos casos de aplicación, y que incida directamente en la esfera de los individuos, de modo que puedan dar origen a reclamaciones en sede administrativa o jurisdiccional, no aplica la excepción de no contar con un asunto previo pendiente. Sin embargo, es la posición actual de esta Sala que, en estos casos, a pesar de que la disposición normativa impugnada esté destinada a concretizarse en la esfera de los individuos, los entes corporativos están autorizados para solicitar en forma directa la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, cuando ésta afecte directamente la esfera de acción del ente y de sus integrantes, pues el interés corporativo radica justamente en que el ente está naturalmente formado para defender un derecho o un interés que resulta lesionado por la norma que se impugna. No importa entonces, según la posición actual de esta Sala, que la norma fuere susceptible de afectar en forma directa los derechos de los agremiados, para aceptar la legitimación del ente corporativo sin contar con asunto previo pendiente. Por esta razón, en este caso nos encontramos con una acción de inconstitucionalidad admisible presentada por la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, ente corporativo que aún sin contar con un asunto previo pendiente, está legitimado según lo señalado, por la existencia de intereses corporativos. Efectivamente este ente corporativo representa y defiende un núcleo de intereses pertenecientes a los miembros de la determinada colectividad o actividad común que desarrollan, y en cuanto tal, LAICA actúa a favor de sus asociados, de manera tal que estamos frente a un interés de este ente y, al mismo tiempo, de cada uno de sus miembros, lo cual constituye un interés corporativo o que atañe a esa colectividad jurídicamente organizada, razón por la que esta acción es admisible en los términos del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (...)” (lo destacado no corresponde al original)

Más recientemente, en la sentencia número 2012-006817 de las 14:30 horas del 23 de mayo de 2012, la Sala reiteró este criterio expuesto mediante voto número 2006-009170, y dijo que:

“II.—Sobre los intereses que atañen a la colectividad en su conjunto. El accionante manifiesta que los artículos impugnados afectan a la colectividad, aquella formada por 3«dueños de sociedades mercantiles propietarias de determinados derechos que han sido adquiridos con antelación a la promulgación de esta Ley» Al respecto, es oportuno señalar que la Sala ha precisado que a través de la expresión “intereses que atañen a la colectividad en su conjunto”, el legislador quiso referirse a la legitimación que ostenta una entidad corporativa, cuando actúa por intermedio de sus representantes en defensa de los derechos e intereses de las personas que conforman su base asociativa y siempre y cuando se trate del cuestionamiento de normas o disposiciones que incidan en aquel núcleo de derechos o intereses que constituye la razón de ser y el factor aglutinante de la agrupación. A partir de la sentencia 2006-9170 de las dieciséis horas treinta y seis minutos del veintiocho de junio del dos mil seis, este Tribunal retomó un criterio anterior, según el cual los entes corporativos están autorizados para solicitar en forma directa la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, cuando ésta afecte directamente la esfera de acción del ente y de sus integrantes, sin que tenga relevancia que la norma sea susceptible de afectar en forma directa los derechos de los agremiados (...)” (lo subrayado no corresponde al original)

Independientemente de que con posterioridad a estos votos citados, existiese algún otro criterio emitido por esta misma sala a través del cual se haya retomado a las posiciones jurisprudenciales superadas (en las cuales se rechazaba la legitimación por intereses corporativos en la medida en que ese interés pudiera ser individualizable y alegado de manera concreta y directa por cada uno de los afectados); lo cierto es que a partir de la presente sentencia este Tribunal deja completamente claro y sin lugar a equívocos que la posición imperante en esta materia es la sostenida en las sentencias número 1999-00360 de las 15:51 horas del 20 de enero de 1999, 2006-009170 de las 16:36 horas del 28 de junio de 2006y 2012-006817 de las 14:30 horas del 23 de mayo de 2012, entre otras, por medio de las cuales la Sala, de manera atinada, sostuvo que los entes corporativos están autorizados para solicitar en forma directa la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, cuando esta afecte directamente la esfera de acción del ente y de sus integrantes, sin que tenga relevancia que la norma sea susceptible de afectar en _ forma directa los derechos de los agremiados”.

En consecuencia, lo procedente es conocer por el fondo la acción de inconstitucionalidad, dado que la interponen varias organizaciones sociales, las que estiman que la reforma al inciso b) del artículo 34 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, operada mediante Ley Nº 9098 de 30 de octubre de 2012, resulta inconstitucional por lo siguiente: La Cámara de Comercio objeta cuatro puntos fundamentales: a) el problema técnico que crea para los pequeños agricultores, pues la trazabilidad podría constituirse en una barrera al libre comercio y al principio de razonabilidad; b) la disposición es imprecisa, vaga y produce incerteza; c) infracción al principio de reserva de ley en cuanto al ente certificador; d) la obligación concreta que crea la disposición en los productos no susceptibles de empaquetado o envasado en tanto obliga a colocar la información en la góndola o anaquel donde se exhiben en el establecimiento comercial, por lo que se deben ampliar espacios para clasificar por país de origen, fecha de producción y procesamiento; y e) por los efectos de la norma, en el tanto las obligaciones que crea reduce la cantidad de proveedores para el

comercio. Además de la Cámara de Comercio, accionan las Asociaciones de Consumidores y la Junta Nacional de Ferias del Agricultor, cuya legislación le permite ejercer acciones legales para favorecer las actividades que vayan en beneficio de los consumidores, pues alegan que la implementación de la Ley demanda espacios más amplios para el comercio, lo que es incompatible para las ferias del agricultor.

II.—Objeto de la impugnación. El texto de la reforma al inciso b) del artículo 34 de la Ley N° 7472, que es la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, es el siguiente:

b) Informar suficientemente al consumidor, en español y de manera clara y veraz, acerca de los elementos que incidan de forma directa sobre su decisión de consumo. Debe enterarlo de la naturaleza, la composición el contenido, la fecha de caducidad, el peso, cuando corresponda, de las características de los bienes y servicios el país de origen, el precio de contado en el empaque, el recipiente, el envase o la etiqueta del producto y la góndola o el anaquel del establecimiento comercial, así como de cualquier otro dato determinante, como sustancias adicionales que se le hayan agregado al producto original.

En especial, deberá informar sobre los ingredientes que representan alérgenos y en particular la presencia de gluten.

(Así adicionado el párrafo anterior al inciso b) por el artículo 12 de la Ley para la Atención de las Personas con Enfermedad Celiaca, N° 8975 del 24 de noviembre del 2015)

En el caso de los productos agropecuarios, debe indicarse el país de origen de cada producto en un lugar visible del empaque, el envase o la etiqueta, así como la fecha de producción o procesamiento en el país de origen. Tratándose de productos no empacados o envasados, esta información deberá consignarse en un lugar visible y claramente legible de la góndola o el anaquel del establecimiento comercial donde se encuentren ubicados. En todos estos casos, los productos nacionales deberán identificarse con la frase: “Producido en Costa Rica” u otra que permita identificar claramente el origen del producto. La verificación de lo dispuesto en el párrafo anterior, en materia de información y trazabilidad, la deberán realizar el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección General de Aduanas, de conformidad con lo que al efecto dispongan los reglamentos técnicos específicos aplicables a cada producto.

Si se trata de productos orgánicos, esta condición deberá indicarse en un lugar visible. Además, la etiqueta del producto deberá indicar cuál es el ente certificador.

De acuerdo con lo dispuesto en el reglamento de la presente ley, cuando el producto que se vende o el servicio que se presta se pague al crédito, deben indicarse siempre, de forma visible, el plazo, la tasa de interés anual sobre saldos, la base, las comisiones y la persona física o jurídica que brinda el financiamiento, si es un tercero.

(Así reformado el inciso b) anterior por el artículo único de la ley N° 9098 del 30 de octubre de 2012, “Identificación del origen de los productos agropecuarios que se consumen en Costa Rica. Reforma del inciso b) del artículo 34 de la ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor”)

La disposición transcrita e impugnada en esta acción de inconstitucionalidad, es la que corresponde a la reforma operada por Ley N° 9098 (resaltada en negrita en el texto), la que adiciona obligaciones para los productores y comerciantes. Pero, como se expresará más abajo, algunas de estas ya se

encontraban dispuestas en el ordenamiento jurídico, otras, que sí son innovaciones, son las que precisamente se acusan de contradecir los principios de supremacía constitucional y de eficacia directa. De esta forma lo que procede es su análisis como lo solicitan los accionantes

III.—Sobre el fondo. Para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, no es suficiente analizar el artículo 46 de la Constitución Política, el que contiene algunos de los principios básicos establecidos para la protección al consumidor, por un lado, y la libertad de comercio, por el otro. Estos derechos fundamentales contenidos en este único numeral irradian la legislación que regula estas actividades, en conjunto con el artículo 50 constitucional. El caso que nos ocupa, involucra mucho más cuestiones de relevancia constitucional contenido en el numeral 46, porque incide en el Derecho internacional público y el Derecho Comunitario. De esta forma, aunque estén en oposición ambos derechos fundamentales (derechos del consumidor vs libertad de comercio), la reforma a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor tiene como objetivo impulsar, en apariencia, la protección de la salud pública o establecer mayor rigor a favor del derecho del consumidor a ser informado adecuadamente, lo que, sin duda, impacta el derecho del comerciante o productor a que no se le impongan barreras técnicas irrazonables y desproporcionadas al comercio. El Tribunal tiene claro que el equilibrio de estos dos derechos fundamentales, es esencial para proteger los titulares de ambos derechos: de cara a los consumidores, las medidas -por ejemplo- deben suponer la garantía de recibir la información más completa posible sobre el producto, que sean remedios a la falta de información, especialmente si es inadecuada y pone en peligro la salud o el medio ambiente, o simplemente no cumpla con las exigencias de calidad. Por otra parte, un aumento de medidas que hagan más estrictos los controles, son razonables a pesar de la oposición de los productores o comerciantes aunque implique una carga sobre la actividad, siempre y cuando se demuestra o al menos constatare que las medidas que se implementan se traducen en el cumplimiento de objetivos constitucionales y de comercio internacional legítimos, no contrarios a la razonabilidad y de proporcionalidad.

De ahí que debemos resolver la acción de la siguiente manera:

A. La influencia del Derecho internacional en el Derecho nacional. El modo en que el Derecho internacional moldea al ordenamiento jurídico nacional lo decidió el constituyente cuando estableció la jerarquía normativa de las normas del Derecho internacional. Aunque pueden haber diferentes soluciones a la forma en que se relaciona el Derecho internacional público con el ordenamiento jurídico nacional, revela mucho la forma en que éste es incorporado, más aún el lugar que el constituyente originario como derivado le ubica en la jerarquía normativa del orden jurídico, con la intención de asignarle una determinada potencia y resistencia jurídica, énfasis agregado en algunos casos, para la convivencia del Derecho internacional con la norma nacional, que sería: supralegal donde el operador jurídico se enfrenta a una norma con fuerza y potencia en cascada que desplaza la norma inferior o de igual rango, donde la autoridad judicial interpreta a la legislación internacional con una fuerza y potencia equivalente al de las leyes, operando los criterios de vigencia en el tiempo y el espacio, y que, para no generar conflictos innecesarios entre las normas, debe interpretar el Derecho internacional con el Derecho internacional consuetudinario. En estos casos, descarta la norma nacional o la interpreta conforme a la obligación internacional, salvo en aquellas jurisdicciones donde el legislador se atribuye su labor preeminente de dejarla expresamente sin

efecto, bajo riesgo de violentar el orden internacional. En nuestro país el diseño que se le dio a la disposición constitucional fue pensado para que tuviera efectos muy concretos en el ordenamiento jurídico nacional. En nuestro caso, de origen monista, el Derecho internacional es incorporado una vez que se cumplan con los procedimientos legislativos para el dictado de una ley que lo recepta, con la aprobación legislativa, sigue la sanción y publicación, y finalmente el canje de notas diplomáticas o el depósito de los instrumentos para el perfeccionamiento de la obligación internacional - acto de ratificación-. La forma en que se impacta el derecho nacional lógicamente dependería de la naturaleza de los compromisos o las obligaciones internacionales pactadas entre los Estados o personas jurídicas con capacidad para actuar a nivel internacional. Por ejemplo, el objeto en los Tratados de Derechos Humanos es la persona humana, de ahí que le siguen mecanismos propios de interpretación como el principio pro homine, que, en el tanto se conjuga con el principio de supremacía constitucional, integra y supera el texto constitucional en cuanto produce una protección adicionada o incluso omitida por la norma constitucional, pero incrementando su legitimidad, en la dignidad humana (véase sentencia N° 1995-2313, entre otras). Si el objeto del Derecho internacional público es el comercio internacional, su fin es armonizar, en la medida de lo posible, la entrada y salida de mercancías, mantener estables o reducir las barreras arancelarias entre los Estados con los acuerdos comerciales y económicos para dinamizar los mercados, entre otros. Pero también los hay más complejos y ambiciosos, que implican una integración económica y política, cuando en efecto tienen ese propósito. En este sentido, debe abordarse este punto en la acción de inconstitucionalidad, toda vez que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio ha reclamado la preeminencia del Derecho Comunitario, lo que aunado a lo expresado por la Procuraduría General de la República, obliga a considerar criterios del Derecho internacional económico y comunitarios. Este argumento claramente debe analizarse detenidamente porque es de suma relevancia, por el modo en que impacta el artículo 46 y su relación con el artículo 7 constitucionales. En otras palabras, no se puede asumir aquella disposición sin establecer su inter-relación con otros ordenamientos jurídicos comunitarios e internacionales.

Así, debemos resolver dentro de los parámetros contenidos en los siguientes numerales: Artículo 7 de la Constitución Política establece que:

“Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.

Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país, requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de su miembros, y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto”.

Artículo 140 inciso 10) constitucional dice:

“Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

1) ...

[...]

10) Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobación la exija esta Constitución. Los protocolos derivados de dichos tratados públicos o convenios internacionales que no requieran aprobación legislativa, entrarán en vigencia una vez promulgados por el Poder Ejecutivo.

[...] “.

El artículo 46 de la Constitución Política establece

“Son prohibidos los monopolios de carácter particular, y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria.

Es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora.

Las empresas constituidas en monopolios de hecho deben ser sometidas a una legislación especial.

Para establecer nuevos monopolios en favor del Estado o de las Municipalidades se requerirá la aprobación de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias”.

El artículo 50 constitucional también dice que:

“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Por ello, está legitimada para denunciar actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes”.

Debe tomarse en consideración los numerales 1º, y el inciso b) del artículo 2º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en cuanto establecen que

“La presente Ley tiene como fin regular la jurisdicción constitucional, cuyo objeto es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica”.

Y,

“Le corresponde específicamente a la jurisdicción constitucional:

a) ...

b) Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad

c) ...

[...]”

El entramado normativo que se cita es de suma importancia para el caso, pues es evidente que los escritos de algunos Ministros se limitan a considerar sus respectivas competencias, aisladamente, sin que se aborde el tema de la integración centroamericana, el que tiene un rol preponderante para correcto el abordaje de la cuestión. Más aún, cabe expresar que, a juicio de esta Sala Constitucional, la decisión no puede tomarse desde un determinado compartimiento aislado del sector público o privado, ni siquiera del Estado considerado aisladamente de la comunidad internacional, por el contrario, el examen de constitucionalidad debe considerar la vigencia de la reforma a la ley bajo la perspectiva del Derecho comunitario y el comercio internacional, donde el legislador se encuentra limitado por obligaciones internacionales válidamente consentidas por el Estado costarricense.

En efecto, estableció que el legislador al introducir la enmienda por Ley N° 9098, publicada a La Gaceta N° 29 del 11 febrero de 2013, en el Alcance N° 28, al inciso b) del artículo 34 de la Ley N° 7472, que es Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

Reforma al artículo 34 de la Ley N° 7472 - Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor - Reforma operada por Ley N° 9098 (se hace la advertencia de que no incluye la reforma a la Ley N° 8975 del 24/11/2015, Ley para la Atención de las Personas con Enfermedad Celiaca que posteriormente fue aprobada estando en curso esta acción de inconstitucionalidad).

Para ver imagen solo en Boletín Judicial con formato PDF

El problema que plantean los accionantes en la acción es que los productos de procedencia centroamericana tienen un movimiento libre entre los Estados de la comunidad centroamericana, porque están afectados por el Derecho comunitario, los que se consideran de origen común centroamericano, y esto representaría el primer escollo que debe superar la legislación impugnada. En igual sentido, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio refiere a la especial jerarquía legal de la reglamentación técnica centroamericana. Más aún, los accionantes desde su libelo de interposición de la acción señalan a la Reglamentación Técnica Nacional y Centroamericana como normativa suficiente para la protección del consumidor, objetivo que se alega interfiere indebidamente la Ley impugnada, pese a que se tiene la siguiente legislación:

- ☑ El Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 67.01.02.10 Etiquetado General de los Alimentos Previamente Envasados (Preenvasados);
- ☑ Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 67.01.60.10 Etiquetado Nutricional de Productos Alimentos Preenvasados para Consumo Humano para la población a partir de los 3 años de edad;
- ☑ RTCA 01.01.11:06 Cantidad de Producto en Preempacados;
- ☑ RTCR 400:2006 Etiquetado de la Carne Cruda, Molida, Marinada, Adobada, Tenderizada y Vísceras;
- ☑ Reglamento 29.782-MAG Reglamento sobre la Agricultura Orgánica;
- ☑ Ley N° 5292 Sistema Internacional de Unidades.

Se acusa que a pesar de estar acabada la legislación nacional como regional, la Ley impugnada vino a introducir que, en el caso de los productos agropecuarios no empacados o envasados, la obligación del comerciante de anunciar información adicional en el anaquel o la góndola del establecimiento comercial: como el país de origen del producto; la fecha de producción o procesamiento en el país de origen. La queja es que para colocarse en lugar visible y claramente legible en la góndola o el anaquel se requiere de una separación física por mercancía, lo que la hace imposible su

cumplimiento para muchos productores y comerciantes, especialmente, para el que vende producto al menudeo. Con ello la legislación produce una afectación a la libertad de comercio, libre competencia y derechos de los consumidores, porque se afecta por igual a productores y comerciantes, que trasladarán los costos al precio final. La norma impugnada también tiene -se dice- un impacto por la trazabilidad/rastreabilidad, pues dispone un seguimiento histórico del producto en el mercado, el que debió haberse regulado apropiadamente por medio de la Ley, pero que como sistema inadecuado puede implicar una barrera al comercio.

B) Sobre la supremacía del Derecho Comunitario. El primer tema que este Tribunal Constitucional debe abordar, es el carácter vinculante del Derecho comunitario centroamericano, porque a saber: entre los vicios que se reclaman contra la Ley Nº 9098 es que es contraria a las negociaciones de la Unión Aduanera como también las disposiciones técnicas reglamentarias centroamericanas, especialmente si una de estas se encuentra armonizada (el MEIC cita el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana [Protocolo de Guatemala], Ley Nº 7629, publicado en La Gaceta Nº 199 del 17 de octubre de 1996), lo que produce la preeminencia del Sistema de Integración Centroamericana, la que se manifiesta, en términos muy concretos, en que la legislación nacional no puede modificar o dejar sin efecto las reglas centroamericanas. En el ámbito político la Sala no lo desconoce, pues al realizar el estudio para esta sentencia, la solemnidad del reconocimiento y el fuero de atracción que crea la “Declaración de la XXX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)” en uno de sus organismos, que, en su artículo 13, dice:

“Recibir con satisfacción la iniciativa para la creación el (sic) Acuerdo para la Creación del Consejo Centroamericano de Protección del Consumidor, el cual se constituirá como un mecanismo de la integración regional en pro del bienestar de los consumidores centroamericanos”.

Con ella se acoge un capítulo más para la integración centroamericana a partir de las políticas del SICA respecto de los consumidores, por medio de la creación del Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor (CONCADECO), que reconoce, entre sus finalidades, “Armonizar políticas, la aplicación de normas y procesos en la tutela de los derechos de los consumidores centroamericanos”.

Ahora bien, debe el Tribunal atender este argumento, pues definitivamente es una de su competencia, a la luz del artículo 1º y el inciso b) del numeral 2 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para escudriñar si, en efecto, se produce la infracción reclamada. El principio de la primacía del Derecho comunitario busca garantizar efectos prolongados de sus disposiciones en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, precisamente esa es una de las más importantes características: implica que las autoridades nacionales de una Comunidad de Estados, como Comunidad de Derecho (originada en Tratados de Integración, aprobados por mayoría calificada), tiene como norte alcanzar objetivos y propósitos comunes al proceso de integración, para lograr el bien común y para ello se comprometen a no dictar disposiciones o medidas que se sustraigan de la normativa comunitaria originaria o derivada. Al mismo tiempo el Derecho nacional no debe estar en conflicto con el Derecho comunitario o el derecho internacional convencional, especialmente por la importancia que reviste para Costa Rica. El derecho de integración busca, justamente, garantizar la una aplicación uniforme para cumplir ciertos objetivos entre los distintos miembros de la comunidad

de Estados. Vale decir que el Derecho comunitario es un derecho de comunidad, que alcanza no solamente a los Estados, sino también a las Instituciones comunitarias y, especialmente, genera derechos y obligaciones en cabeza de los ciudadanos, en este caso de la Comunidad Centroamericana. Por ende, tiene carácter propio vinculante, porque contiene obligaciones válidamente aceptadas por los Estados, regidas por reglas propias (las normas originarias y derivadas), y complementariamente se le aplican las del Derecho internacional, es decir, por los principios de pacta sunt servanda, deben ser cumplidas de buena fe y no se puede invocar normas o disposiciones de derecho interno para justificar su incumplimiento. De modo que para que el sistema funcione correctamente, se deberían eliminar las inconsistencias que puedan interferir en el orden jurídico internacional, como cambiar o introducir medidas jurídicas nuevas (unilaterales) contrarias a lo previamente delegado al Sistema de Integración Centroamericana. 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. La vía correcta es proponer las modificaciones a la comunidad de derecho, sea en la legislación o medidas adoptadas para alcanzar uniformidad consensuada entre sus miembros. La cuestión de los alcances de los compromisos jurídicos de la comunidad de derecho deben asumirse con seriedad, cuando hay un ejercicio positivo que se plasma en normativa centroamericana, e incluso, cuando se haya proclamado su competencia, pero sin el ejercicio de esas potestades. Precisamente los canales jurídicos para la producción tanto de decisiones como de normas quedan delegados en la comunidad, y no en los Estados, actuando individualmente en contra de los intereses de la integración. Interesa para este Tribunal lo que debería determinarse el grado e intensidad de sus efectos, así como de lo previsto por el ordenamiento centroamericano. En otras palabras, esta sentencia ocupa examinar la profundización del Derecho comunitario en el ordenamiento nacional, para lograr determinar si hay uniformidad entre cada uno de los Estados, lo que supone entonces un condicionamiento al concepto tradicional de la soberanía del Estado, que es salvaguardado con otros mecanismos jurídicos y políticos (de conformidad con el artículo 7 constitucional los Tratados originarios del Derecho comunitario requieren aprobaciones legislativas calificadas y en el Protocolo de Tegucigalpa los mecanismos de consenso para dar aprobación a la legislación comunitaria, por ejemplo).

El principio de primacía del Derecho comunitario fue claramente entendido por el constituyente derivado en 1966, cuando impulsó la reforma constitucional a los artículos 7, 121 y otros de la Constitución Política. Comentando el legislador la redacción del primer artículo, originalmente aprobado por la constituyente de 1949, señaló que:

“En este artículo se consagró el criterio conservador de la mayoría de los constituyentes de 1949, que sentía una profunda hostilidad hacia toda forma de acercamiento con los países centroamericanos. Dentro de ese celo nacionalista se fue demasiado lejos al señalar en el párrafo primero que se consideraría traidor a la Patria, a quien celebrare “pactos, tratados o convenios que se opongan a la soberanía e independencia de la República”. Todo tratado, pacto o convenio constituyen una limitación de la soberanía o independencia de cualquier país. Si fuera a aplicarse dicho párrafo primero en forma estricta, todos los gobernantes que ha tenido el país desde 1949 en

adelante, habrían de ser juzgados por tan grave delito. Creemos nosotros que dicho párrafo debe suprimirse, por peligroso”.

El legislador en ejercicio del poder reformador entiende que el Derecho comunitario no podía implementarse con una normativa constitucional de esa naturaleza, y se pregunta:

“Por qué no entonces acomodarnos dentro de esta reforma y propiciar el acomodo del empuje, de las fuerzas de ese impulso que ha traído la creación de un mercado común centroamericano, con nuestra integridad territorial, con nuestra integridad de organización política, y con la vigencia de nuestras normas.

Si no se le da autoridad superior a los tratados y a los concordatos sobre la ley ordinaria, tendremos la constante presencia de conflictos, de antinómicas jurídicas que se llaman de normas que chocan, normas que disponen una cosa en contrario, y que nos obligarían constantemente a recurrir de la inconstitucionalidad o de la inaplicabilidad de una de estas normas ante nuestros tribunales. Ello vendría a minar el mercado común centroamericano, y nos pondría en un mal predicado”.

Los antecedentes de la reforma nos brinda una lectura de cómo nuestro país cambió de postura jurídica y política, adoptó la mejor técnica jurídica para integrar el Derecho internacional público al ordenamiento jurídico nacional, sobrepasando aquella desconfianza aislacionista asociada a movimientos integracionistas centroamericanos, y avanzar en la dirección de una reforma al artículo 7 constitucional, estableciendo un principio de supremacía del Derecho internacional público, tal como quedó reconocida en el actual numeral 7, de manera que los tratados internacionales tienen por decisión del propio constituyente derivado autoridad superior a las leyes, incluyendo los que se conocen con la terminología utilizada por nuestro constituyente de Protocolos, que es aquella otra legislación que se desarrolla a partir de los compromisos internacionales y que se adoptan al amparo del Derecho comunitario de aplicabilidad inmediata.

En consecuencia, está en el ordenamiento jurídico esta primacía de los instrumentos de Derecho comunitario; lo que hemos venido afirmando también ha sido reconocido en los precedentes de la Sala Constitucional por sentencia N° 1993-1079, cuando se dijo, por ejemplo.

“VI.—El artículo 121 inciso 4° de la Constitución, al definir las atribuciones exclusivas de la Asamblea Legislativa, la de

“4) Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos.

“Los tratados públicos y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros...”

Esta norma suscita tres tipos de dudas importantes, a saber: a) qué, significado tienen los conceptos de “atribuir” o “transferir”, en relación con el de “competencias”; b) qué debe entenderse allí por “ordenamiento comunitario”; y c) qué alcances debe darse a los “objetivos regionales y comunes” que en el texto constituyen el fin del mismo ordenamiento.

A) lo que se refiere a la primera cuestión, la Sala observa que en el contexto del Derecho de la constitución la norma transcrita tiene el claro propósito de agravar el procedimiento de aprobación de tratados o convenios internacionales, cuando en ellos se atribuyan a organismos extraestatales competencias públicas que de otro modo corresponden al Estado costarricense en ejercicio de su

soberanía. Dicho de otra manera, parece evidente que no tendría sentido imponer una mayoría calificada para la aprobación de unos tratados, y no de otros en los que la reserva del constituyente tuviera igual o mayor justificación; y es que, en realidad, habida cuenta en que en todo tratado internacional se contiene, por definición, una merma o afectación de la soberanía, lo que a aquella reserva interesa es, con toda claridad, rodear de la garantía implicada en la mayoría calificada de la Asamblea Legislativa los supuestos en que el instrumento internacional implique, además de aquella merma o afectación directamente establecida en él, la posibilidad de que se impongan nuevas obligaciones al Estado costarricense, sin su voluntad, por órganos extranacionales y en materia que, de otro modo, le correspondería a él exclusivamente.

B) Lo anterior obliga a reconocer la expresión “ordenamiento comunitario”, aunque no feliz, sólo adquiere sentido, en el contexto en ese inciso, si se entiende por “comunitaria” aquella normativa que, aunque creada mediante fuentes típicas del Derecho de Gentes, como son los tratados, en realidad tienen un carácter “supranacional”, en cuanto que es capaz de imponer a los Estados Partes obligaciones, deberes, cargas o limitaciones más allá de las pactadas y aún contra su voluntad por ejemplo, mediante decisiones adoptadas por una mayoría; cosa esta completamente diferente que la de los órdenes meramente internacionales, en que los Estados se comprometen solamente a los que se comprometen por tratado, o, si éste crea, además, algún tipo de organismo internacional, las decisiones en ese organismo, o no son vinculantes, o si lo son deben tomarse por unanimidad, es decir, con la aceptación expresa del Estado costarricense, mediante sus legítimos representantes competentes al efecto. Es cierto que la inclusión el concepto “ordenamiento comunitario” en dicha norma constitucional se hizo por la Asamblea Legislativa en función constituyente (por Ley N° 4123 de 30 de mayo de 1968), teniendo en mente el proceso de integración o Mercado Común Centroamericano, pero resultaría contradictorio y, por ende, inconstitucional deducir de ahí que la Constitución imponga un procedimiento agravado para la aprobación de los instrumentos de ese proceso, querido por Costa Rica y más cercano y natural por darse en el ámbito geopolítico e histórico de la Patria Grande Centroamericana, que en otros supuestos más lejanos y menos intensos en que también se asignen o transfieran competencia del Estado costarricense a un ordenamiento extranacional.

C) En el mismo contexto, los “objetivos regionales y comunes” deben interpretarse en armonía con las consideraciones anteriores y, por ende, la conjunción, “y” que los separa, debe entenderse como disyuntivo- copulativa, de manera que la disposición debe aplicarse, tanto si se trata de objetivos regionales, como si de objetivos simplemente comunes”.

Y la sentencia N° 1996-4638, esta última que resalta las características del Derecho comunitario, veamos:

“Doctrinalmente se le define como un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas, que posee sus propias fuentes, está dotado de órganos y procedimientos adecuados para emitir las, interpretarlas, aplicarlas y hacerlas valer. En tanto el derecho internacional promueve la cooperación internacional, el Derecho Comunitario promueve la integración de los países involucrados, y por ello se ha dicho que conforma un nuevo orden jurídico de derecho internacional, caracterizado por su independencia y primacía, características consustanciales de su existencia.

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. Es precisamente por la trascendencia que tienen las normas que se pretenden aprobar, -que como se indicó pueden transferir competencias-, que resulta deseable que especialistas en el tema analicen, de previo a la firma de los tratados que se pretenden suscribir en este campo, los alcances y la compatibilidad de esos instrumentos, con el orden y el sistema interno. Ello es especialmente importante si se toma en cuenta que la consulta preceptiva llega a la Sala una vez que se ha negociado el tratado y cuando ya ha sido aprobado en primer debate, amén de que este Tribunal limita su análisis a aspectos de relevancia constitucional. Sin ninguna duda, el centro medular de la integración son los tratados, que pueden ser de dos clases: los de carácter institucional, que articulan y estructuran el sistema y sus instituciones, y aquellos que las desarrollan de una manera uniforme, clara, concreta y que usualmente contienen las normas en las que los Estados transfieren competencias a la organización comunitaria, para el cumplimiento de los fines que les resultan de interés. En opinión de la Sala el convenio consultado es de carácter institucional. Valga indicar que la transferencia de competencias al ordenamiento jurídico comunitario debe ser expresa y mediante tratado, de modo que la atribución de la potestad reglamentaria (que en este caso se hace) a órganos comunitarios, sólo puede ejercerse sobre materias expresamente definidas o trazadas en un tratado. En el de naturaleza institucional aquella potestad no podría ejercitarse en tanto no se produzca una transferencia expresa de competencias mediante convenio que deberá ser aprobado por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de miembros de la Asamblea Legislativa (artículo 121 inciso 4 de la Constitución Política), y sometido a consulta preceptiva de constitucionalidad (artículo 10 ibídem). Consecuentemente, 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”.

Finalmente, agregamos la sentencia 1994-0791, que explicita la aplicabilidad inmediata de alguna de sus normas:

IV.—En cuanto a la formación del Reglamento del Código Aduanero Centroamericano (RECAUCA) debe considerarse que el artículo 182 del Código Aduanero Centroamericano dispuso que el Poder Ejecutivo de cada país emitiría los reglamentos a ese Código, “acordados multilateralmente en el Consejo Económico Centroamericano . El Consejo Económico Centroamericano, mediante resolución número 20 del 6 de noviembre de 1965, aprobó el reglamento que nos ocupa el cual fue emitido en nuestro país por el Poder Ejecutivo el siete de mayo de mil novecientos sesenta y seis. Es decir el RECAUCA constituye una norma acordada multilateralmente de acuerdo con el procedimiento dispuesto en el numeral 182 del código comunitario de la materia, por lo cual no tiene problemas en su creación (Ver al efecto los artículos 7, 121 inciso 4 y 140 inciso 10 y Voto 1365-91 de las 14 horas treinta minutos del dieciséis de julio de mil novecientos noventa y uno, Considerando II).

V.—Ahora bien, alega el accionante que se violenta el principio de reserva de ley puesto que la norma impugnada establece una sanción penal, por medio de un reglamento. Lo argumentado no es acertado primero porque el efecto acordado no se trata de una sanción penal sino administrativa de autotutela, pues debe ser impuesta por el Ministerio de Hacienda (Ver Sección 10:16 del Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano); y porque como se indicó el RECAUCA no es un simple reglamento, sino que se trata de una norma comunitaria, que ocupa un sitio, dentro de las fuentes de derecho, superior al legal puesto que deriva de un cuerpo normativo que conforme al artículo 7 de la Constitución Política tiene rango superior a la ley. El acto de recepción o incorporación al derecho interno no le da calidad a la norma, sino que no se debe perder de vista que se trata de normas de derecho comunitario, y que su rango es supra legal. Por ende, no se viola el principio de reserva de ley consagrado en el numeral 39 de la Ley Fundamental”.

Así las cosas, la normativa comunitaria tiene el efecto de desaplicar la legislación nacional, pues no puede regular en sentido opuesto a la armonización o uniformidad acordada por la legislación centroamericana, que es lo que se pretende establecer en el proceso de integración, de forma recíproca entre todos los Estados de la comunidad. Debe recordarse que al ser una comunidad de Derecho, no se trata de una quimera o expresión ligera; todo lo contrario, tiene efectos jurídicos cuyo contenido debe complementarse con una serie de principios del derecho de la integración, creadora de instituciones de gobierno de la comunidad, y aquellas con fines y objetivos diseñados para unificar la legislación comunitaria, con claras implicaciones en la legislación nacional, cualquiera que sea el tipo que se encuentre jerárquicamente igual o inferior a ella. En efecto, de conformidad con el Protocolo de Tegucigalpa, en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) los órganos que ostentan capacidad normativa lo son - además de la Reunión de Presidentes, órgano con mayor jerarquía - los consejos sectoriales e intersectoriales de ministros, cualquiera que sea su integración. Por consiguiente, es suficiente con que se integre el consejo con funcionarios de rango ministerial (educación, ambiente, agricultura, trabajo, igualdad de la mujer, salud, etc.). Los Reglamentos emitidos por el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), de manera sectorial, o intersectorial (por ejemplo, con el Consejo Agropecuario Centroamericano -CAC-) forman parte del Derecho Comunitario derivado, por lo que gozan de eficacia directa (generan derechos y obligaciones para todos los centroamericanos, no solamente para los Estados), aplicabilidad inmediata (son aplicables en nuestro territorio sin solución de continuidad, es decir, no es necesario que superen el tamiz del procedimiento para la aprobación y ratificación de un tratado internacional; mucho menos resulta imprescindible se dicte un acto de reconocimiento) y primacía sobre el Derecho interno (preeminencia en su aplicación, no validez, como lo ha analizado la doctrina alemana). Esta primacía, según la sólida línea jurisprudencial de esta Sala, es relativa, por lo que cede cuando se encuentren de por medio los principios estructurales del ordenamiento jurídico costarricense y los derechos fundamentales (véanse en este sentido las sentencias Nos. 1996-4638 de las 09:03 horas y 1996 - 4640 de las 09:09 horas, ambas de 6 de setiembre de 1996). Según se enfatizó en la sentencia Nº 2013 - 9660 de las 14:30 horas de 17 de julio de 2013, el proceder de un Consejo de Ministros se respalda en el Derecho Comunitario originario de la región: el Protocolo de Tegucigalpa (artículos 12 inciso b), 16, 21 y 22), el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (artículo 55) y el Tratado de Integración Social Centroamericana

(artículo 17), entre otros instrumentos aprobados por la Asamblea Legislativa costarricense, por la mayoría calificada que impone el artículo 121 inciso 4 de la Constitución Política. A dichos instrumentos se suma el Reglamento para la Adopción de Actos Normativos del SICA, del año 2013, entre los cuales se contemplan los reglamentos comunitarios.

C) La armonización de un reglamento Centroamericano sobre las leyes nacionales, sus implicaciones. La integración económica tiene como fin alcanzar de forma gradual y progresiva una unión económica, según el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), aprobado por Ley N° 7629 de 26 de septiembre de 1996, publicado a La Gaceta N° 199 del 17 de octubre de 1996. Se establece en etapas, las que se expresan en los artículos 7 al 19, y como alcanzar una zona de libre comercio para todos los bienes originarios, perfeccionamiento del Arancel Centroamericano de importación, la política comercial común y relaciones comerciales externas, la constitución de una Unión Aduanera, con un Servicio aduanero común con la armonización de políticas, movilización de los factores productivos (libre circulación de mercaderías, de mano de obra y capitales) y, finalmente, armonizar las políticas macroeconómicas en materia monetaria y financiera. La reglamentación técnica tiene la virtud de poner en marcha muchos de estos fines comunitarios. Se reconoce que las políticas sectoriales necesitan de otras que las perfeccionen y armonicen, entre ellas la protección a la salud y a los derechos de los consumidores. Por ello, como material de simple referencia se menciona, que dentro de los desarrollos normativos puede citarse el “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica” no aprobado ni ratificado por Costa Rica, pero que detalla dentro de los principales ejes, la “Seguridad de las Personas y sus Bienes”, la que no solo se limita a la protección estricta de la seguridad ciudadana, sino también adquieren compromisos para la protección al consumidor en Centroamérica, que culmina con algunos esfuerzos de la agencias de protección de los consumidores de la región (entre las que está Costa Rica), y que obtiene un pronunciamiento de alto nivel, cuando es avalado por la Declaración de la XXX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Entre otros principios presentes en la legislación centroamericana debe reconocerse la del trato nacional o de la nación más favorecida, que implica que las mercadería originarias de cada uno de los Estados goza automáticamente de un trato nacional en los territorios de los otros miembros de la comunidad, y se eximen de toda restricción o medida de carácter cuantitativo, salvo los controles que pudiera someterse por criterios de sanidad, seguridad o policía. Lo mismo aplica para el principio de no discriminación, en el tanto los Estados aplican los tratados y el Derecho de la comunidad, evitando tratos discriminatorios en razón de la nacionalidad de los particulares. El objetivo más claro de la armonización quizás está presente en este principio, donde los derechos y obligaciones no puede modificarse de un Estado a otro, por medidas adoptadas unilateralmente, toda vez que sería contrario al principio de primacía y efecto directo del Derecho comunitario explicado arriba, especialmente cuando la norma interna debe responder a las necesidades e intereses comunes.

Pero el problema que se plantea en la acción es de si la normativa impugnada tiene un impacto negativo en los productos nacionales, también lo tiene en aquellos de origen centroamericano, y los que vengan de otros Tratados Internacionales de libre comercio, o incluso, sin ellos. Se alega, pues, que existe una barrera al comercio cuando se exige para **TODOS LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS**

la colocación de la información de la trazabilidad/rastreabilidad de los productos, de origen, de procesamiento o producción, tanto de las frutas o vegetales frescos, como carnes o productos cárnicos, con las vicisitudes para los productores y comerciantes.

D) Sobre el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarias. Por todo ello, debe tomarse en consideración la activa circulación de gran variedad de productos alrededor del globo, y los esfuerzos mundiales que, precisamente, se encaminan hacia la disminución paulatina de las barreras al comercio; el campo de los alimentos es solo uno de los múltiples sectores de producción de mercancías. De esta manera, tenemos que tomar en consideración que la legislación internacional del comercio tiene definida estas circunstancias, que de legislar en su contra, se puede caer en una ilegalidad internacional, especialmente cuando se trata de esfuerzos comunitarios como se ha indicado arriba o a nivel mundial.

La Procuraduría General de la República trae a la discusión la normativa centroamericana, entre los que están los artículos 1, 4, 7, 10, y 11 del Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios. El objeto del Reglamento, precisamente, radica en regular esas medidas y los procedimientos

“... que puedan afectar directa o indirectamente el comercio entre los Estados Parte y evitar que se constituyan en barreras innecesarias al comercio, así como desarrollar las disposiciones legales para armonizar gradual y voluntariamente las medidas y procedimientos en materia sanitaria y fitosanitaria con el propósito de proteger la salud y la vida humana y de los animales o para preservar la sanidad de los vegetales, de conformidad con lo establecido en el Art. 7 numeral 2 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana -Protocolo de Guatemala- y en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC)”.

Es importante puntualizar el interés de los Estados Parte por establecer diferentes estándares integrados sobre las medidas que individualmente quieran tomar cada uno de los Estados, entre ellos, las medidas sanitarias y fitosanitarias que deben cumplir con los estándares acordados libremente por los Estados, de lo contrario, estarían a contrapelo de los compromisos válidamente consentidos con el Protocolo de Tegucigalpa. Estas medidas tienen una base común, y encuentran su raigambre en otros instrumentos de comercio mundial, y que sirven para el modelo de integración centroamericana de carácter supletorio. ¿Por qué es importante? Porque cuando un Estado pretende adoptar o modificar medidas sanitarias o fitosanitarias deben al menos estar basadas o sustentadas debidamente en criterios científicos y técnicos, y cumplir con los estándares comunitarios y mundiales.

La Procuraduría General de la República, precisamente, relaciona la justificación que debe existir para toda medida sanitaria y fitosanitaria, como es el riesgo que el producto produzca en el público y en la actividad agropecuaria, o más aún, podría estimar válidamente este Tribunal si tiene como fin evitar prácticas engañosas o exigir que la información del producto sea veraz (razonablemente), lo que, a nuestro juicio, si se dejara solo a la voluntad de los Estados, difícilmente se podría consolidar el comercio transfronterizo, pues aunque los Estados estuvieran conscientes de la importancia del intercambio comercial, grupos de presión buscarían que cada localía imponga sus propias condiciones para el comercio, incluso sobredimensionando las medidas fitosanitarias que

encuentran su base o fundamento en la ciencia y la técnica. Aun cuando el productor y comerciante busca mejores oportunidades de negocios, en muchos casos sin la intervención de terceros imparciales, tiende a reducir o eliminar cualquier forma de competencia movido por intereses propios. Sin embargo, el comercio internacional, sin duda, debe ser flexible y fluido. El artículo 4 establece:

“Las medidas sanitarias y fitosanitarias que un Estado Parte elabore, adopte, aplique o mantenga, no tendrán por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio entre los Estados Parte. En este sentido, las medidas deberán:

- a. estar basadas en principios científicos y que no se mantengan sin evidencia científica suficiente;
- b. estar basadas en un análisis de riesgo;
- c. no restringir el comercio más de lo requerido para lograr el nivel adecuado de protección a la vida y a la salud humana y animal o preservar la sanidad de los vegetales y no crear una restricción encubierta al comercio entre los Estados Parte; y
- d. estar basadas en medidas, normas, directrices o recomendaciones de las organizaciones internacionales competentes, excepto cuando el Estado Parte requiera un nivel de protección sanitario o fitosanitario más elevado, si existe una justificación científica.

Los Estados Parte se comprometen a la no aplicación de represalias comerciales o de otra naturaleza ante la aplicación de una medida sanitaria o fitosanitaria de otro Estado Parte”.

Más aún, la obligación de la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias está regulada en el artículo 9 del Reglamento, de modo que si sus características son de una barrera al comercio, los Estados Parte tienen una obligación internacional de eliminar aquellas injustificadas, tomando como base las normas, directrices o recomendaciones de las organizaciones internacionales competentes, cuando existan, y refiere también al artículo 3 del Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (en adelante la OMC). El análisis del riesgo está reglamentado en el artículo 10, que también refiere a los métodos de análisis y determinación de riesgo, según el mencionado Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y las normas, directrices y recomendaciones establecidas por organismos internacionales. Es evidente que el legislador al innovar legislación o introducir legislación al ordenamiento jurídico, debe determinar el modo en que afecta el comercio nacional e internacional, debe velar porque las medidas, especialmente aquellas que producen un impacto en los productos, sea conforme con las obligaciones internacionales vigentes, primero, respetando los parámetros centroamericanos, y subsidiariamente, los parámetros de la OMC, y también los Tratados de Libre Comercio vigentes de la República porque los compromisos internacionales van paralelamente vinculados a otras obligaciones como son: el principio pacta sunt servanda y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales, trato nacional, etc. De este modo, la Procuraduría General de la República estima que si el fundamento de la reforma a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor es la protección de la salud pública o perseguir como fin la inocuidad de los alimentos, debe responder a medidas sanitarias y fitosanitarias, las que solo lo podría hacer luego de la evaluación del riesgo, es decir, basado en un análisis adecuado de las condiciones del producto, animal o vegetal, sujeto, claro está, a un análisis científico y técnico pertinente. En conclusión, estima que el legislador equipara la peligrosidad de los alimentos

pecuarios con los vegetales frescos, lo que, evidentemente, nos lleva a un problema de relevancia constitucional y de Derecho comunitario, y que podría resultar en su inconstitucionalidad por conexión.

Así, en el contexto centroamericano, debe tomarse en cuenta las normas del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF de la OMC), la CIPF (Convención Internacional de Protección Fitosanitaria), el Codex Alimentarius (Soft law de la Comisión del Codex Alimentarius de la OMC), la OIE (Organización Mundial de Sanidad Animal) y las decisiones del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (artículo 11 del Reglamento). De esta forma, criterios de evaluación del riesgo sería una de las condiciones sine qua non para analizar la legislación que se impugna, especialmente por el problema a que se contrae la acción en su punto central: porque asigna unas mismas consecuencias tanto a los productos vegetales como animales.

Con el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios, los Estados Centroamericanos han acordado entre sí la integración económica centroamericana, que se constituye en un parámetro jurídico que vincula al Estado costarricense, de modo que, aun cuando sea un acto del Poder Ejecutivo, jerárquicamente goza de mayor jerarquía que la ley, pues responde claramente a una decisión del constituyente derivado cuando autoriza la pertenencia a un ordenamiento jurídico comunitario, como también de los tratados internacionales sobre el comercio, libremente consentidos, lo que se establece como un límite para el legislador.

E) El acceso a los mercados como un factor de la libertad de comercio. Debe obligatoriamente abordar esta Sala el tema de la libertad de comercio, que, por la forma en que fue concebido por el constituyente de 1949, se inclinó por un modelo de economía de mercado, el que admite una economía estrictamente de mercado, o una economía social de mercado, o una economía mixta. Una consecuencia de un modelo de este tipo es que las políticas económicas pueden oscilar a conveniencia del bien común, de conformidad con las lecturas del momento social y económico que debe enfrentar el Estado, tanto internas como externas, sin que sea lícito constitucionalmente establecer formas o medidas que menoscaben el contenido esencial de esta libertad. Pero para llegar a uno de sus contenidos esenciales, debe conjugarse esta libertad con el goce de un conjunto de reglas básicas de la actividad comercial, incluso, tomándolas prestadas de otras disciplinas como las de las ciencias económicas, sin las cuales el funcionamiento de un modelo económico de mercado no solo podría verse comprometido, sino que también suprimido, de modo que aquellos merecen un especial reconocimiento, porque, de no ser observadas, minan un funcionamiento aceptable del comercio como de su conjunto, que sería el mercado. En este sentido, la economía de mercado se fundamenta en el intercambio de bienes y servicios, entre dos actores independientes (comprador y vendedor), y un precio acorde con su valor. Al abordar a los actores, se señala para cada uno de ellos que el mercado depende en efecto de la necesidad del consumidor, que debe tener un criterio informado, racional y con tiempo para realizar el intercambio de su dinero por el bien; por otra parte, el mercado depende de que el otro actor esté compuesto por una pluralidad de productores o proveedores, dispuestos a entrar o salir libremente del mercado. Aclara esta Sala que también se mencionan otros factores, que no se abordan por no ser necesario al tema que nos ocupa, que discute la intervención del Estado en la determinación previa de los precios, o la homogeneidad de los productos y servicios.

Lo primero que debe anotarse es que en efecto, la Constitución Política es neutra en cuanto a la concepción concreta del grado de intervención estatal, la que se debe ejercer en el sistema económico del país sin admitir, claro está, la estatización de la economía, que sería la negación total de los principios económicos señalados; lo segundo, es que a partir del artículo 50 constitucional, no puede excluirse del modelo de desarrollo un postulado esencial del constituyente, que gira alrededor de la iniciativa privada, como la que permite que el Estado, en conjunto con el sector privado, pueda lograr los cometidos y fines de desarrollo de un Estado Social Democrático; tercero, que hay una serie de factores que son los que determinan en consecuencia la libertad de comercio. Si bien esta Sala ha reconocido en su jurisprudencia que:

“La libertad de comercio que existe como garantía constitucional, es el derecho que cualquier persona tiene para escoger, sin restricciones, la actividad comercial legalmente permitida que más convenga a su interés. Pero ya en ejercicio de esa actividad, la persona debe someterse a las regulaciones que la ley establece, como sería la fijación de precios al consumidor, la de pagar determinados salarios a los trabajadores y eventualmente limitación de ganancias que se estime conveniente. De modo que el ejercicio del comercio no conlleva el derecho a una libertad irrestricta, máxime cuando, como en el caso, se está en presencia de una regulación que se considera de interés general” (Sentencia de la Sala Constitucional Nº 2003-00558).

Es preciso puntualizar que esta visión más restringida de la libertad de comercio, en concordancia con lo que venimos sosteniendo arriba, es mucho más amplia que el ejercicio de un poder de elección. Así, la Sala en la sentencia Nº 2008-001571, establece que:

“El contenido esencial de la libertad [de comercio] bajo estudio incluye, al menos, lo siguiente: a) El derecho de sus titulares para emprender, escoger y desarrollar la actividad económica que deseen; b) el poder de organizar la empresa y el de programar sus actividades en la forma más conveniente a sus intereses; c) el derecho a la libre competencia y d) el derecho a un lucro razonable en el ejercicio de la actividad emprendida. Sin embargo, dicha garantía, de conformidad con lo que al efecto dispone el numeral 28 constitucional, es susceptible de ser limitada y regulada por el Estado, en el tanto se respete el supra indicado contenido esencial; es decir, siempre y cuando, no se impongan límites que dificulten la actividad más allá de lo razonable, que la hagan impracticable o bien, no rentable del todo. En virtud de lo anterior, se afirma que libertad de comercio no es absoluta ni ilimitada, por lo que, como se dijo, debe someterse a las regulaciones legales y reglamentarias con cobertura en la ley que, necesariamente, deban cumplirse, previamente. Al tenor de lo anterior, la libertad empresarial implica, entonces, que el ejercicio de la actividad -agrícola, comercial, industrial, etc.-, debe de realizarse conforme con las regulaciones razonables que dicte la Administración, con la finalidad de proteger a otros agentes económicos, consumidores y terceros”.

Pero para la discusión que nos ocupa, es preciso establecer que existen otros contenidos esenciales de la libertad de comercio, además de la libre elección de una ocupación lícita, sea mediante el comercio, agricultura e industria, como es el que se requiere de todas aquellas seguridades y condiciones que las leyes y reglamentos garanticen razonablemente el acceso a los mercados, principalmente sin discriminación alguna. Lo anterior implica que las personas pueden dedicarse a todas aquellas actividades lucrativas lícitas que mejor se avengan a sus intereses personales, pero con el reconocimiento que esa iniciativa privada debe estar acompañada de la eliminación o el retiro

de obstáculos irrazonables a la actividad privada que se trate. En este sentido, reconoce esta Sala la necesidad de que exista como parte del contenido esencial de la libertad de comercio, tanto el libre acceso (ejercicio positivo), como el libre retiro (ejercicio negativo) del mercado. Tanto uno como otro deben estar acompañados por una serie de garantías o seguridades, según la naturaleza de la actividad o razonablemente la normativa dirigida a la protección de otros derechos como los derechos laborales o la propiedad intelectual. Bajo esta premisa, le es posible al Estado establecer condiciones para el ingreso o salida al mercado por razones de orden público, moral y derecho de terceros, por su intrínseca relación con otros derechos fundamentales. Entre ellos está claramente el tema que nos ocupa, como son los derechos de los consumidores, como también de los usuarios de los bienes y servicios.

En cuanto a los productos agroalimentarios, debemos entender al producto agroalimentario como un bien jurídico cuyas regulaciones tendrían que asegurar su contenido no solo especial, sino armónico y sistemático, si se quiere, también progresivo sobre una base selectiva, como se verá, según la naturaleza del producto o de las industrias agroalimentarias (producto agrícola destinado al consumo, preparación de sustancias o bebidas, o de animales destinados para el consumo humano), de modo que pueda tenerse un control de la cadena productiva. El fin claro está es garantizar el consumo alimenticio de productos sanos e inoctrinos, para la persona humana, los animales y las plantas, reto que no se concibe fácilmente porque debe conjugarse con las leyes del mercado, pues de un lado estaría el interés público por sostener un abastecimiento alimentario seguro, estable y constante, y por el otro, la obligación del Estado por ejercer ese control equilibrado entre las fuerzas productivas y los consumidores, todo lo cual, debe estar diseñado sin desligar ni arriesgar la desestabilización de aquellas leyes, cuyo contenido está previamente compuesto por los conocimientos establecidos de la ciencia y de la técnica.

F) La legislación impugnada regula en forma abstracta e indiscriminada los productos agropecuarios. El punto que esta Sala Constitucional debe determinar, es si existen otros criterios u objetivos legítimos admitidos a nivel constitucional e internacional, como formas legítimas para regular el comercio. La reforma reitera lo ya regulado en la Ley de Salud sobre el origen del producto, la fecha de caducidad y sustancias adicionadas a los productos, y con ello se consigna información relevante para el consumidor. De igual forma hay otras disposiciones en la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal que regulan aspectos que la reforma aborda de manera genérica, lo que parece ser inusual. La Ley señala que:

“En el caso de los productos agropecuarios, debe indicarse el país de origen de cada producto en un lugar visible del empaque, el envase o la etiqueta, así como la fecha de producción o procesamiento en el país de origen. Tratándose de productos no empacados o envasados, esta información deberá consignarse en un lugar visible y claramente legible de la góndola o el anaquel del establecimiento comercial donde se encuentren ubicados. En todos los casos, los productos nacionales deberán identificarse con la frase: “Producido en Costa Rica” u otra que permita identificar claramente el origen del producto. La verificación de lo dispuesto en el párrafo anterior, en materia de información y trazabilidad la deberán realizar el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección General de Aduanas, de conformidad con lo que al efecto dispongan los reglamentos técnicos específicos aplicables a cada producto”.

De la transcripción de la norma anterior, se constata que la decisión del legislador es establecer un sistema de inspección y certificación de los productos agropecuarios que se consumen en el país. La ley claramente es ambiciosa, opera bajo una técnica legislativa que pretende regular todos los productos relativos a la agricultura y a la ganadería, y no procura reducir su ámbito de aplicación, permitiendo o desarrollando un régimen de excepciones; el resultado podría ser grosero en los derechos de los productores y comerciantes, incluso, podría producir consecuencias contrarias a la lógica, a la técnica y a la ciencia, criterios que son parte del principio de razonabilidad y proporcionalidad de las leyes, por un lado, y por el otro, ser interpretada como barreras al comercio, contrario a las obligaciones internacionales adquiridas por el país. En este sentido, el párrafo segundo del inciso b) del artículo 34 de la Ley Nº 7472, reformado por la Ley Nº 9098, introdujo cambios que tienen visos de ser inconsistentes con algunos principios que informan el Derecho constitucional, y las obligaciones internacionales. En el criterio de la Sala, la legislación tal cual está aprobada podría juzgarse como limitativa de este Derecho constitucional y, efectivamente, crearía una barrera al comercio por el fuero de atracción que ejerce sobre la totalidad de los productos, agrícolas y pecuarios, imaginables e inimaginables, nacionales e importados, aunque busque promover que la información de esos bienes sea inocua, auténtica y veracidad.

G. Análisis de proporcionalidad y razonabilidad de la norma, aplicación de los instrumentos internacionales. La norma incorpora el nuevo requisito de la certificación de alimentos con el artículo 34 de la Ley Nº 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Según la Procuraduría General de la República está bajo el examen de este Tribunal Constitucional el tratamiento equivalente que reciben los productos de origen animal y vegetal, pues la ley exige indicar el lugar de origen de cada producto en el empaque, envase o la etiqueta, y para los que no son empacados o envasados, se regula idénticamente esta obligación, para exigir esa información, de modo que conste en un lugar visible en la góndola o anaquel. La norma impugnada obliga también al mercado de la fecha de producción o procesamiento del producto agropecuario, donde el mayor roce de constitucionalidad se origina en aquel producto agrícola que se regula indiscriminada y, genéricamente, con una sola norma dentro de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Si bien se puede argumentar que la reforma delega esta obligación al Poder Ejecutivo mediante reglamentos técnicos específicos, la verificación, en materia de información y trazabilidad, es para cada producto, y como se indicó arriba, en apariencia, no encuentra ningún criterio de flexibilización. En este sentido, debe examinarse la intención del legislador de establecer la obligación de producir un sistema completo de trazabilidad/rastreabilidad aplicables a cada producto.

En la sentencia de esta Sala Nº 1999- 005236 se estableció los siguientes componentes de la razonabilidad: "...este Tribunal estima prudente hacer referencia a lo que se considera es la 'razonabilidad de la ley como parámetro de constitucionalidad'. Conviene recordar, en primer término, que la 'razonabilidad de la ley' nació como parte del 'debido proceso sustantivo' (substantive due process of law), garantía creada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, al hilo de la Enmienda XIV a la Constitución Federal. En la concepción inicial 'debido proceso' se dirigió al enjuiciamiento procesal del acto legislativo y su efecto sobre los derechos sustantivos. Al finalizar el siglo XIX, sin embargo, superó aquella concepción procesal que le

había dado origen y se elevó a un recurso axiológico que limita el accionar del órgano legislativo. A partir de entonces podemos hablar del debido proceso como una garantía genérica de la libertad, es decir, como una garantía sustantiva. La superación del 'debido proceso' como garantía procesal obedece, básicamente, a que también la ley que se ha ajustado al procedimiento establecido y es válida y eficaz, puede lesionar el Derecho de la Constitución. Para realizar el juicio de razonabilidad la doctrina estadounidense invita a examinar, en primer término, la llamada 'razonabilidad técnica' dentro de la que se examina la norma en concreto (ley, reglamento, etc.). Establecido que la norma elegida es la adecuada para regular determinada materia, habrá que examinar si hay proporcionalidad entre el medio escogido y el fin buscado. Superado el criterio de 'razonabilidad técnica' hay que analizar la 'razonabilidad jurídica'. Para lo cual esta doctrina propone examinar: a) razonabilidad ponderativa, que es un tipo de valoración jurídica a la que se concurre cuando ante la existencia de un determinado antecedente (ej. ingreso) se exige una determinada prestación (ej. tributo), debiendo en este supuesto establecerse si la misma es equivalente o proporcionada; b) la razonabilidad de igualdad, es el tipo de valoración jurídica que parte de que ante iguales antecedentes deben haber iguales consecuencias, sin excepciones arbitrarias; c) razonabilidad en el fin: en este punto se valora si el objetivo a alcanzar, no ofende los fines previstos en la constitución. Dentro de este mismo análisis, no basta con afirmar que un medio sea razonablemente adecuado a un fin; es necesario, además, verificar la índole y el tamaño de la limitación que por ese medio debe soportar un derecho personal. De esta manera, si al mismo fin se puede llegar buscando otro medio que produzca una limitación menos gravosa a los derechos personales, el medio escogido no es razonable (en similar sentido pueden consultarse las sentencias números 1738-92, de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos y 08858-98 de las dieciséis horas con treinta y tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho). La doctrina alemana hizo un aporte importante al tema de la 'razonabilidad' al lograr identificar, de una manera muy clara, sus componentes: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ideas que desarrolla afirmando que '...La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea 'exigible' al individuo...' (sentencia de esta Sala número 3933-98 de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho). En el sentido del criterio anteriormente expuesto, esta Sala ha venido aplicando la institución en su jurisprudencia. Veamos, ahora, el análisis del caso concreto. Sobre la prueba de 'razonabilidad': Para emprender un examen de razonabilidad de una norma, el Tribunal Constitucional requiere que la parte aporte prueba o al menos elementos de juicio en los que sustente su argumentación e igual carga procesal le corresponde a quien rebata los argumentos de la acción y la falta en el cumplimiento de estos requisitos, hace inaceptables los alegatos de inconstitucionalidad. Lo anterior, debido a que no es posible hacer un análisis de

‘razonabilidad’ sin la existencia de una línea argumentativa coherente que se encuentre probatoriamente respaldada. Ello desde luego, cuando no se trate de casos cuya ‘irrazonabilidad’ sea evidente y manifiesta. Retomando el alegato sobre la irrazonabilidad del plazo de dieciocho meses para optar por una pensión ordinaria, la Sala advierte que los accionantes no sólo no indican los motivos que les llevan a concluir que la norma cuestionada es irrazonable, sino que tampoco aportan prueba alguna que permita a este Tribunal llegar a esa conclusión, transformando el debate en la exposición de conceptos subjetivos. Por otra parte, el caso no presenta las características de ser una situación de ‘irrazonabilidad’ evidente y manifiesta que además sea fácilmente perceptible, antes bien, de manera abstracta se puede indicar que la norma se ajusta al fin de la reforma legislativa, cual es corregir las distorsiones del sistema de pensiones derogado, creando de manera paralela un nuevo sistema que resguarda el “derecho de pertenencia al régimen del Magisterio Nacional” que esta Sala ha reconocido como un derecho de los cotizantes.” (Lo que está en negritas no corresponde al original).

De apearse este Tribunal a una interpretación literal de la norma, llegaríamos a la conclusión de que, en efecto, existen roces relevantes de constitucionalidad, por las siguientes razones: Al enmarcar las prestaciones de los productores y comerciantes a partir de las obligaciones legales y administrativas, la legislación impugnada prescinde de la naturaleza de los bienes puestos en el comercio, en especial los productos de naturaleza perecedera, que dependen del manejo como forma de almacenaje (incluso en los hogares de los consumidores); se incurre en el error de equipararlas con aquellos bienes con valores agregados, como las técnicas de mejoramiento de productos para su comercialización a mediano y largo plazo. Los efectos de la norma son impredecibles en un vasto sector de productos, por lo que no podría cumplir con ninguna de los componentes de la razonabilidad de las normas, especialmente la razonabilidad ponderativa y en el fin buscado. Para empezar, la reforma del legislador pretende abarcar todos los problemas asociados a la universalidad de productos del mercado nacional con una sola medida, con una exigencia que estima esta Sala es artificial a todo el universo de productos agrícolas y pecuarios, en un solo inciso de la ley, sin contemplar que, en efecto, con esa legislación se generan incongruencias contrarias a la ciencia y a la técnica, a la lógica operativa y de manejo de los productos, especialmente aquellos que son de venta al por menor. Podríamos agregar aún más a los señalamientos supra citados, con la pretensión del legislador de establecer obligaciones que, además de afectar a los importadores o distribuidores de productos importados, porque ordena la indicación de la fecha de producción y procesamiento en el país de origen, trasciende las exigencias del mercado nacional y eleva el nivel de obligaciones a otros productores no nacionales, que deben cumplir sin los cuales no puede acceder al mercado nacional.

Bien lo afirma la Procuraduría General de la República que la obligación de consignar cierta información, contribuye no solo a asegurar que el consumidor tenga a su haber los elementos para poder tomar una decisión informada e inteligente de compra, pero no encuentra este Tribunal la severidad que para establecer la obligación sobre el productor y comerciante la información de producción o procesamiento, vencimiento del producto, etc., necesite empezar a quedar consignada indistintamente, de si es vegetal o animal, granos básicos, frutas y embutidos, por igual. La norma reduce toda prestación del productor o comerciante a una serie de obligaciones que no guardan

proporcionalidad con los objetivos que se podrían considerar legítimos, a la luz de la Constitución Política y de las obligaciones que también estarían amparadas a los estándares internacionales que se juzgan aceptables por la materia. Este Tribunal sostiene que una interpretación apegada a la literalidad de la norma conduce al choque de varios principios de relevancia constitucional, por lo que no pasaría el test de razonabilidad.

La reforma no sería adecuada para regular la materia en cuestión, tiene como consecuencia que suprimiría lo elemental del producto, cuando le impone al productor y comerciante el deber de señalar la fecha de producción o procesamiento independientemente que sea derivado de la naturaleza o con los métodos de preservación de alimentos, en tanto le dan mejores características para su comercialización. Se podría pensar que si se empieza a partir del tipo de producto, en algunos casos, puede responder al tipo de bien, pero otros no. De conformidad con el diccionario de la Real Academia Española (www.rae.es) producir (en su primera y principal acepción) es “Engendrar, procrear, criar. Se usa hablando más propiamente de las obras de la naturaleza, y, por ext., de las del entendimiento” (lo resaltado no es del original); luego otras acepciones de las cuales no nos ocuparemos, especialmente porque nos debemos al sentido corriente de las palabras en el texto legal. Sobre procesar, aborda dos sentidos técnico-jurídicos que no vienen al caso (por tratarse de materia procesal penal); sin embargo, a diferencia del anterior, debe referirse a las dos acepciones tecnológicas como son: “Someter a un proceso de transformación física, química o biológica. Someter datos o materiales a una serie de operaciones programadas” y “Someter datos o materiales a una serie de operaciones programadas” (se aclara que para la interpretación de la disposición, estima esta Sala que no se requiere estudiar otras acepciones que no serían consustanciales a la actividad comercial, sino del que tiene por objeto poner un bien de consumo dentro de los fines y objetivos de la ley impugnada). Aunque en ambos conceptos interviene la mano del hombre, la primera presupone una obra de la naturaleza cuya característica es la venta de productos frescos de las cosechas o frutos; y la segunda, del intelecto humano, de las ciencias y del arte, como en una actividad de transformación industrial o, incluso artesanal, de aquéllos. Son dos sectores del conocimiento humano que no podrían ser tratados de manera idéntica, precisamente porque las consecuencias económicas, sociales y jurídicas son muy diferentes, con solo considerar que la norma obliga a determinadas prestaciones que no son compatibles con algunos productos, diferentes de aquellos procesados, ni tampoco con las obligaciones internacionales. Más aún, no guardan relación coherente entre sí, lo que una exigencia implica para alcanzar los objetivos que se consideran razonables para unos casos no lo será para otros, aunque guarde apariencia y apele tan solo a buenas intenciones para evitar engaños, prácticas comerciales desleales, etc.

Dicho lo anterior, si se mantiene el curso de esta discusión debe caerse en la conclusión que carece de razonabilidad cuando la norma se aplica para todos los casos, dado que no introduce excepciones; la fecha de producción o procesamiento es utilizada indistintamente, aunque se podría argumentar que aplicaría según lo requiere el producto para su comercialización. Sea productos centroamericanos, de producción nacional, o de algún otro país extra-región, la ley impugnada igual exigiría indicar toda la información, incluida la fecha de producción o procesamiento en las etiquetas, envasados o que esa información sea visible y legible en la góndola o anaquel. Una conclusión en la interpretación de la norma que podría ser plausible es que debería aplicarse según la clase o

naturaleza del producto, pero ello igualmente habría que atenuarlo en su aplicación por el tipo de producto: más que en el caso de los pecuarios, que tiene legislación específica que podría complementarse con la reforma (Seguridad y trazabilidad/rastreabilidad de la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal, artículos 64 y siguientes), en el caso de vegetales frescos, sea fecha de producción o procesamiento, sea fecha de vencimiento, no se aclara si debe indicarse por lote de producto como lo alegan los accionantes, lo que ya tendría implicaciones importantes en la logística de manejo de alimentos por parte de los productores y comerciantes. En esto, los accionantes hacen referencia a los estudios, encuestas a comerciantes, etc., donde alegan que se hacen relevantes las dificultades que deben enfrentar al poner los productos en la oferta para sus clientes. Como consecuencia, además del fin que establece el párrafo en cuestión, sería obligar a preparar estaciones y el señalamiento del lugar de origen de todos los productos, aunque los que traen etiqueta ya les aplica legislación especial; ahora incluidos los de venta al por menor, al establecer su verificación oficial, lo que indudablemente crea nuevas obligaciones para los productores y comerciantes en productos de venta tanto al por menor como los granos. Ahora bien, para los productos agrícolas frescos, entendería esta Sala que debería mitigarse los efectos con una interpretación más apegada a la naturaleza del bien, con un tratamiento distinto cuando sea producto fresco o procesado.

El meollo del problema radica en que el establecimiento de ese tipo de información deriva en mecanismos de rastreabilidad/rastreo de productos, lo que utilizan los Estados como una de las formas con el fin de inspeccionar y certificar los alimentos; sin embargo, para esta Sala los problemas prácticos saltarían a la vista de mantenerse una interpretación a ultranza que afectaría por igual al productor, comerciante y posiblemente al consumidor final. Esto nos lleva a determinar que la reforma -adicionalmente- podría ser contraria a otros criterios técnicos identificados en otros instrumentos jurídicos o quasi-jurídicos. Lo primero que debe reiterarse es que existen parámetros y principios, admitidos como objetivos legítimos, que permiten limitar el comercio nacional e internacional, sea para resguardar contra el riesgo en los alimentos para beneficio de la salud pública, o prevenir prácticas comerciales engañosas, o asegurar más confianza en el consumidor con información del producto. De este modo, cabe expresar que dependiendo de las medidas que se implanten es necesario verificar al menos los antecedentes que los justifiquen. Decimos de nuevo que si la reforma no estaría encaminada a la tutela de posibles riesgos de los alimentos, como lo estima la Procuraduría, debería tener como objetivo los otros criterios también legítimos que permiten regular el comercio. Es por ello, especialmente informar al consumidor para que su compra sea más racional, que permitiría a la Sala abordar el problema dirigido a conservar la norma en aquello que sea posible, para su beneficio.

Este tema que se aborda ha mantenido ocupado a gran parte del sector del Derecho internacional económico, que constantemente examina y crea un entramado normativo y quasi normativo que permite entender los diferentes estadios de aplicación de la certificación de alimentos. En este sentido, es posible decir que mucha de la labor ha sido recorrida y está adelantada por el Codex Alimentarius. Este es un instrumento de gran utilidad, dado que produce sus reglas por comisiones de expertos. En este sentido, los principios para la rastreabilidad/rastreo de productos como herramienta en el contexto de la inspección y certificación de alimentos, CAC/GL 60-2006, establece,

entre otras cosas, que la rastreabilidad/rastreo tiene como objetivo: “proteger al consumidor contra los peligros transmitidos por los alimentos y las prácticas comerciales engañosas, y facilitar el comercio mediante la descripción exacta de los productos”; pero no debe llevarnos a la confusión de que es la única forma para salvaguardar la inocuidad de los alimentos o proteger contra de prácticas comerciales irregulares. Se desprende de esta guía una flexibilidad en la concepción de mecanismos para lograr los objetivos legítimos arriba señalados, la que vale decir está enunciado en otros de sus apartados de la CAC/GL 60-2006. Se reconoce que para combatir el riesgo de transmisión de peligros por medio de los alimentos, la rastreabilidad/rastreo se constituye en una herramienta que, en sí misma, no mejora la seguridad, salvo con el acompañamiento de otras medidas; y además, en cuanto a lo restante, es una forma para prevenir la descripción inexacta de los productos o facilitar información veraz del producto, pero, en este último punto, la rastreabilidad/rastreo no puede ser arbitraria o antojadiza, es decir, la medida debe tener objetivos legítimos (combatir el engaño y proporcionar información veraz). En este sentido, regular un producto con la trazabilidad/rastreabilidad sería posible en aquellos casos donde existen riesgos para la salud o antecedentes de problemas con la veracidad o completitud de la información del producto que se brinda al consumidor, pero también, enterados de que no es el único medio para salvaguardar los derechos de los consumidores porque no en todos los casos de los productos se requiere de tal complejidad de seguimiento. Por ejemplo, si sometiéramos de nuevo la norma impugnada a nuestro análisis, contendría una irregularidad insalvable, porque parte de un presupuesto o regla general de que todos los productores y comerciantes construyen sus negocios a partir de ardides, mentiras y dolo. Tal aseveración no es peor que el afirmar que todos los comerciantes son honestos, correctos y leales con su clientela; solo basta reconocer que la naturaleza humana contiene ambos extremos, por lo que las políticas estatales, en estos casos, debe estar diseñadas para proteger de lo malo, proporcionando un balance; no debería servirse de este tipo de generalidades y abstracciones, porque inherentemente limitan las libertades más preciadas de una sociedad. Ambos extremos - creer que todos son buenos o que todos son malos- resultaría inaceptables, porque el Estado renunciaría a tutelar los derechos de los productores y comerciantes, por un lado, y de los consumidores, por otro, lo que se traduce en una conclusión injusta para un Estado Social y Democrático como el costarricense que estaría comprometido con perseguir el bien común desde soluciones racionales, equilibradas, en una economía de mercado libre cuyo basamento es la iniciativa privada, y que requiere de no sufrir de severas interrupciones por la falta de proporcionalidad en las medidas legislativas que toma. No debe olvidarse que los negocios crecen y prosperan realmente después de que se ganan la confianza y lealtad de la clientela.

Para lograr un buen sistema de rastreabilidad/rastreo de productos, éste debe responder de forma adecuada a la necesidad descrita: es decir, debe ser razonable en relación con los objetivos descritos que persigue la legislación. Por ello, es que este Tribunal continúa citando los mencionados principios para la rastreabilidad/rastreo de productos como herramienta en el contexto de la inspección y certificación de alimentos (CAC/GL 60-2006), en cuanto contemplan para la aplicación de la rastreabilidad/rastreo de productos lo siguiente:

“16) Un sistema de inspección y certificación al que se aplique la rastreabilidad/rastreo de productos no debería restringir el comercio más de lo necesario.

17) La aplicación de la rastreabilidad/rastreo de productos a un sistema de inspección y certificación de alimentos debería ser de carácter práctico y viable a nivel técnico y económico.

18) Al decidir si aplicar la herramienta de rastreabilidad/rastreo de productos o la forma de hacerlo en el contexto de un sistema de inspección y certificación de alimentos, la autoridad competente debería tomar en cuenta los riesgos evaluados para la inocuidad de los alimentos y/o las características de las posibles prácticas comerciales engañosas que se afrontan.

19) La herramienta de rastreabilidad/rastreo de productos, en el contexto de un sistema de inspección y certificación de alimentos, debería aplicarse según y cuando proceda y caso por caso” (el énfasis es agregado de la sentencia).

Si se interpretara que la legislación impugnada establece una única medida para un universo de productos agrícolas, lo que produciría es una serie de inconsistencias, que limitarían la libertad de comercio e impondría una barrera al comercio porque carecería de mecanismos de categorización por productos al regular de igual forma todos los supuestos posibles; ello nos llevaría en dirección contraria a los criterios técnicos internacionales, tanto de forma como de fondo, según acorazan la actividad comercial. Todo esto nos lleva al problema práctico en el manejo de todos los productos, cuando precisa más bien ser puestos en su justa dimensión por producto, como acertadamente lo argumenta la Procuraduría General de la República y se refleja en el principio anteriormente citado. La rastreabilidad/rastreo es conceptualizado como una parte primordial de las herramientas que se ponen a disposición para la inspección y certificación de los alimentos, mencionado en los trabajos de la Comisión del Códex Alimentarais, con los principios para la rastreabilidad/rastreo de productos como herramienta en el contexto de la inspección y certificación de alimentos (CAC/GL 60-2006) que la define como: “... la capacidad para seguir el desplazamiento de un alimento a través de una o varias etapas especificadas de su producción, transformación y distribución”. En efecto, la norma impugnada sería inconstitucional si se obliga a reflejar el historial de todo fruto o legumbre, pues no aclara el inciso b) del artículo 34 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, si la trazabilidad/rastreabilidad se define desde su siembra o cosecha, por unidad, lote o cosecha, o si es delegado su determinación en el Poder Ejecutivo. En el criterio de la Sala, la construcción de la norma debe atender a la naturaleza del producto, que en el caso de los frutos o legumbres estaría determinado por la normativa jurídica o quasi jurídica internacional. Conforme se ha dicho arriba, carecería de razonabilidad y proporcionalidad exigir la rastreabilidad en todos los productos frescos como frutos o legumbres, lo que obligaría al Tribunal a concluir que además de excesiva, produciría una barrera al comercio y carecería de una razonabilidad ponderativa, todo lo cual implicaría el roce de constitucionalidad. La normativa impugnada nos lleva al problema inicial señalado por los accionantes, de que la trazabilidad (rastreabilidad o rastreo) atañe a todo producto y la necesidad de un ente con autoridad para que lo certifique.

Además, tendría directa consecuencia con todos los productos que se venderían en nuestro país, sea de origen nacional Extranjero porque la generalidad de la norma alcanza a los bienes nacionales e importados. La rastreabilidad/rastreo que se pretende regular otorgaría el derecho de conocer el producto en todas sus fases de proceso de germinación, siembra, recolección, distribución y venta, empero, no sería necesario exigirlo en todos los casos, tampoco sería el único indispensable para

beneficiar el consumidor, frente al productor y comerciante. Es importante mencionar de los principios señalados arriba, el número 5:

“El país importador debería considerar que un sistema de inspección y certificación de alimentos, que no utiliza la rastreabilidad/rastreo de productos, podría alcanzar el mismo objetivo y obtener los mismos resultados (por ejemplo, en el contexto de la inocuidad de los alimentos, proporcionar el mismo nivel de protección) que un sistema de inspección y certificación que utiliza la rastreabilidad/rastreo de productos” (También en conjunto con CAC/GL 34-1999 y CAC/GL 53-2003). Es necesario entonces entender la norma a la luz de estos instrumentos, que al regular todo por igual rozaría con los criterios de logicidad, pues al hacerlo en forma abstracta, indiscriminada y general para todos los productos agropecuarios impondría la obligación de reflejar el historial de todo producto, fruto o legumbre a partir de su lugar de origen; lo que, puesto a prueba con un argumento ad absurdum, nos dice el legislador que por su concepción negativa del productor y comerciante debería ponerse a salvo el consumidor de todos los alimentos frescos, o porque tienen el mismo nivel de riesgo para la salud humana y animal, o son susceptibles de un mismo nivel de engaño en perjuicio de los consumidores. Este razonamiento implicaría sostener que, en la práctica, los vegetales frescos o granos que se ofrecen al público son igualmente peligrosos que productos pecuarios o mariscos, o todos se manipulan ocultando información, por lo que deberían ser marcados -al menos por lote aunque no lo aclara-, de cada producto agrícola que se vende a granel o al por mayor, el que requeriría de la trazabilidad para reflejar la veracidad del producto, que como se expresa, no se aclara si permite establecer rangos de fecha de producción o procesamiento, lo que podría hacer impracticable la venta de productos de la agricultura, especialmente tomando en cuenta que algunos requieren de alta tecnología para estas operaciones o un nivel de conocimiento entre los agricultores nacionales (y centroamericanos) que, sin temor a equivocarnos, afectaría a muchas familias de pequeños y medianos productores de la región, de humilde procedencia.

Finalmente, basta con enunciar otro de los principios citados:

“El país exportador no debería tener la obligación de replicar la (o sea, establecer la misma) herramienta de rastreabilidad/rastreo de productos que utilice el país importador, cuando proceda”. Cabe reafirmar entonces que la rastreabilidad/rastreo es una cuestión de resorte exclusivo que podría implantar cada Estado a su mercado de bienes, pero no necesariamente opera la reciprocidad entre los países exportadores e importadores, dada las diferentes modalidades de herramientas que permitirían alcanzar objetivos legítimos en el comercio, sin constituirse en barreras técnicas. Con ello, es posible ver que hay un nivel de apreciación que se fundamenta más en la efectividad de las medidas, caso por caso, que no sean contraproducentes al sector productivo y comercial, por lo que debe el legislador tomar en consideración los estudios sociales y económicos de sus medidas para determinar el impacto social y productivos en el ámbito local. En este sentido, si el legislador desea incrementar la información disponible para el consumidor, debe hacerlo con un criterio de especificidad, de forma gradual partiendo de una especialización de los productores.

Si en un afán de brindar mayor información al consumidor, se pretende abarcar las fechas de producción o procesamiento en el país de origen, combinándolo con un sistema de trazabilidad, como una cuestión técnica de inocuidad de los alimentos, no partir de un análisis casuístico por producto, igualmente llevaría a problemas interpretativos con el comercio internacional, lo que se

evidencia con los posibles roces con las Directrices para la Determinación de las Medidas Sanitarias relacionadas con los sistemas de inspección y certificación de alimentos (CAC/GL 53-2003) que indica:

“1) Sucede a menudo que los países exportadores e importadores utilizan diferentes sistemas de inspección y certificación de alimentos. Entre los motivos de dichas diferencias se incluye la prevalencia de determinados peligros relacionados con la inocuidad de los alimentos, opciones nacionales para la gestión de los riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos y diferencias en el desarrollo histórico de los sistemas de control de los alimentos.

2) En tales circunstancias, y a efectos de facilitar el comercio protegiendo a la vez la salud del consumidor, un país exportador y un país importador pueden trabajar juntos para considerar la eficacia de las medidas sanitarias del país exportador en alcanzar el nivel adecuado de protección sanitaria del país importador en forma coherente con el principio de equivalencia ... [según el Acuerdo MSF de la OMC].

3) La aplicación del principio de equivalencia beneficia tanto a los países exportadores como a los países importadores. Esto sirve para que, mientras se protege la salud del consumidor, se facilita el comercio y se minimizan los costos de regulación de los gobiernos, industria, productores y consumidores, permitiendo al país exportador utilizar el medio más conveniente, en sus circunstancias, para alcanzar el nivel adecuado de protección del país importador.

4) Los países importadores deberían evitar la aplicación de medidas innecesarias cuando el país exportador ya las haya llevado a cabo. Los países importadores podrían reducir la frecuencia y el alcance de las medidas de verificación tras una determinación de equivalencia de las medidas aplicadas por el país exportador”.

De esta forma, aunque los productos frescos deben cumplir con las exigencias de calidad, conforme a la reglamentación técnica específica, y éstas se hacen valer con las medidas fitosanitarias, es lo cierto que el establecimiento de la obligación para los importadores de productos no siempre deberían recibir un mismo tratamiento por parte del Estado importador, especialmente si puede lograrse un acuerdo sobre el grado de equivalencia para determinados productos. Aunque se reconoce que cuando no los hay, el exportador debe cumplir con los requisitos del país importador, la tendencia es concertar los acuerdos que permitan un flujo ininterrumpido de bienes y servicios.

El propósito de dar información al consumidor indudablemente juega una importante función, en el tiempo para comprar y la elección del producto que desea por sus características, pero para comprar ciertos productos de primera necesidad (en el contexto de una gran mayoría de la sociedad costarricense), es determinante el precio final, aunque no se descartaría el lugar de origen. Ahora bien, en mercados de consumidores más sofisticados con mejor capacidad de compra la apariencia, calidad o características parece favorecer más el poder de elección. Así las cosas, el legislador debe justificar su legislación en propósitos claros, objetivos y especificaciones de la rastreabilidad/rastreo de productos, así como en razones adecuadas para aprobar esas medidas a la necesidad que se describe, o las que se podrían alcanzar de otro modo. En conclusión, la reforma salvo una interpretación conforme, no favorece al consumidor toda vez que elevaría el nivel de protección más allá de un nivel permisible e insospechadamente infringiría la libertad de comercio, e impondría una barrera inconstitucional, pues roza con los estándares internacionales del comercio.

Para la Sala es claro que la ley reformada debe interpretarse de modo que no produzca un efecto indeseable en el productor y comerciante, que afectaría el contenido esencial de acceso a los mercados, lo que significa que, de conformidad con los artículos 7 y 46 de la Constitución Política, así como el evidente entorno que orienta el comercio internacional, entre ellos, el Codex Alimentarius, resultaría inconstitucional e incompatible con el Derecho internacional vigente sobre el comercio.

H) Comercio internacional - Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Desde 1995, año en que entró en vigencia el Acuerdo MSF, los países miembros de la OMC revalidaron el derecho de cada Estado de imponer medidas necesarias para la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal. Sin embargo, estas medidas estarían doblemente limitadas, para que no sirvan principalmente como medio para establecer la discriminación arbitraria o injusta, o para establecer restricciones encubiertas al comercio internacional (barreras proteccionistas). Es importante señalar, como lo expresa la Procuraduría General de la República en abono a la pretensión de la acción de inconstitucionalidad, que el artículo 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias exige que haya necesariamente un fundamento científico para que las medidas tengan una base sólida, y sea posible sostenerlas frente al escrutinio científico que quisiera oponerse a ellas, pues no pueden ser instrumentos destinados a favorecer sectores o tratos discriminatorios, es decir, no pueden impedir el flujo sostenido del comercio internacional. En esto, la Sala hace suyas, en toda su extensión, las razones dadas por la Procuraduría General de la República, porque debe traerse a colación el principio de la jerarquía normativa cuando el constituyente privilegió a los Tratados Internacionales con autoridad superior a las leyes, como también por ser una obligación de carácter internacional válidamente consentida por el Estado costarricense, y que, a la luz del artículo 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la Sala Constitucional debe pronunciarse, con total claridad, a favor de la supremacía del Derecho de la Constitución, incluido el Derecho comunitario. Por ello es oportuno manejar los criterios que se señalan sobre el Codex Alimentarius, como un estándar para algunos de los puntos en examen, el cual se constituye en pautas uniformes para los Estados miembros de la OMC respecto de medidas que se puedan tomar, pero no significa que cuando es necesario el Acuerdo SMF impida a los Estados adoptar otras medidas que superen esos estándares. Dicho de otro modo, si bien los Estados pueden buscar mejorar un nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria, la Sala puntualiza que una de sus bases podría estar en los requerimientos del Codex Alimentarius. Más aún, el modo en que son creados estos estándares, los códigos de prácticas o las guías de éstas, hace que toda regulación nacional sea consistente con ellas y, por ende, estaría armonizada con los requerimientos del Acuerdo SMF. De esta manera, la inocuidad, como la seguridad, se cumple con estos estándares y puede considerarse como la referencia para los consumidores, la industria alimentaria, el gobierno y el comercio internacional de alimentos. El Códex, pese a que tiene un carácter de soft law, su origen técnico-científico y, por ende, su estrecha relación con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, hace que su contenido sea válidamente aplicado para todos los casos bajo su amparo, lo que obliga a reconocer que aumenta la carga probatoria cuando se intenta aumentar las exigencias del Codex, poniéndose en un predicado si no tienen un sustento equivalente de conocimiento científico y técnico. Tanto las bases científicas como técnicas hacen que al pautar reglas, éstas tiendan a ser más exactas y objetivas, en

consecuencia, con un carácter mayormente estable, como también porque su fundamento lo imponen los representantes de los países miembros de la Comisión. De este modo, si un Estado quiere incrementar el nivel adecuado de protección, entonces, le corresponde la carga de la prueba, debe producir evidencia científica que respalde esa medida, a través de un procedimiento de evaluación del riesgo, que se adecue a las circunstancias que pretende resolver, como proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal.

En efecto, la Procuraduría General de la República menciona en su informe el Codex o documentos de la Comisión del Codex Alimentarius, porque éstos aportan la uniformidad a los procedimientos o técnicas para llevar a cabo estas evaluaciones del riesgo o guía de los otros objetivos legítimos para establecer medidas en el comercio internacional. En este sentido, no desconoce la Sala que la mencionada Comisión insta a que los Estados incorporen los principios del análisis de riesgos cuando procuran la creación de nuevas normas, o actualización de ellas, como ocurre con la legislación nacional que regula cuestiones de inocuidad de los alimentos. Aun cuando se puede decir que el tratamiento de las frutas y verduras (legumbres) frescas estaría en el ámbito competencial de cada Estado, siempre y cuando no sobrepase esos límites, especialmente en consideración de que ya existen pautas para establecerlos casuísticamente, salvo de que hayan estudios científicos o técnicos que así lo recomienden. De modo que al establecer una obligación genérica, que no discrimina entre productos, lo que se aplica a todos los productores y comerciantes a observar la regla que establece, se cae en un choque con los estándares internacionales si no hay una justificación científica o base técnica jurídica, lo que conlleva un vicio de inconstitucionalidad. Hay que recordar que el Codex Alimentarius sí regula muchos productos frescos, de modo que solo ese detalle revela que la legislación nacional debe redoblar esfuerzos para que no sea contraria a los compromisos internacionales, especialmente si no hay una razón imperativa de salud pública o de los derechos del consumidor, y se trata únicamente de una de opinión y preferencia del legislador. En el caso que nos ocupa, no hay una evaluación del riesgo que demuestre que someter a una misma medida legislativa a todos los productos agropecuarios responde a un nivel adecuado de protección o que hay antecedentes que revelan un nivel de engaño del comerciante hacia el consumidor, hechos que justifiquen la intervención del Estado, muy por el contrario, la legislación sí se excedió en la regulación, so pretexto de beneficiar al consumidor; resulta inadmisibles a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; la normativa es imprecisa para establecer con claridad el propósito, los objetivos y las especificaciones de la rastreabilidad/rastreo de todos los productos agrícolas.

I.—Sobre el principio de reserva de ley y la reglamentación técnica del ente certificador. Finalmente, el principio constitucional de la reserva de ley determina que solo mediante una ley formal se puede regular los derechos fundamentales de las personas. Así, la forma en que los órganos como entes del Estado pueden llevar a cabo sus actuaciones sobre los ciudadanos debe cumplir con ciertos requisitos cualitativos, especialmente cuando se persigue el bien común y el de la colectividad, especialmente si se afectan negativamente el ejercicio de los derechos y libertades (de primera generación), o derechos sociales como económicos (de segunda generación), e incluso de los derechos del consumidor (tercera generación de derechos). Entre más sea el nivel de afectación de estas libertades y derechos, más se incrementa la necesidad de garantizar que la actuación estatal

esté autorizada mediante el principio democrático o limitada por ésta, es decir, con el establecimiento de una ley formal, aprobada mediante una mayoría en el Parlamento. Debemos recordar que los derechos fundamentales preexisten al Estado, que los recoge, pero tienen existencia y autonomía propias, incluso pueden no estar reconocidos en la Constitución Política directamente, pero sí por el Derecho de la Constitución (artículo 48 de la Constitución Política).

Ahora bien, la Sala Constitucional ha establecido que el principio de reserva de ley tiene varias consecuencias importantes, pues en la sentencia N° 1992-03550 estableció:

“XV.—Lo anterior da lugar a cuatro corolarios de la mayor importancia para la correcta consideración de la presente acción de inconstitucionalidad, a saber:

a) En primer lugar, el principio mismo de “reserva de ley”, del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el procedimiento previsto en la Constitución para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales —todo, por supuesto, en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables—;

b) En segundo, que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su “contenido esencial”; y

c) En tercero, que ni aun en los reglamentos ejecutivos, mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer; de donde resulta una nueva consecuencia esencial:

d) Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Administración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley”.

De esta forma, solo la ley estaría autorizada para regular ciertos contenidos de los derechos fundamentales. Ahora bien, el ámbito de ley no es irrestricto, pues no puede hacerlo de tal forma que restrinja las libertades y derechos sin una justa causa o razón. Tampoco puede per se dejar toda su autoría en el Poder Ejecutivo. En este sentido, el legislador, al abordar situaciones de hecho que pretende regular pero que se diferencien unas de otras, debe legislar sobre ellas sin confundirlas, y con ello discriminar aquellos casos que no ocupen una misma solución, especialmente porque ciertos derechos fundamentales, como la libertad de comercio, ocupa de un grado de protección más complejo, equilibrado y calibrado; debe recibir el estímulo por parte del Estado, de manera que es obligatorio que una limitación como la que se impugna en la acción persiga un fin legítimo. En el contexto analizado en la sentencia, la inspección y la certificación de importaciones y exportaciones debe de asegurar un mejoramiento en la determinación del nivel de riesgo en los alimentos mejorando su inocuidad o prevenir prácticas comerciales engañosas, y también promover información veraz. La Procuraduría General de la República argumenta al contrario de los accionantes, que al tratarse de reglamentos técnicos específicos (como en efecto constata esta Sala en los anteriores apartados de esta sentencia) para la certificación de alimentos, basta los ya establecidos internacionalmente por el Codex Alimentarius, cuya justificación deviene de criterios que gozan de amplia plausibilidad por ese orden, y que, sin embargo, por su carácter técnico y

científico deben contar con la flexibilidad necesaria para ser modificados oportunamente. Así, pese a que el mayor afectado de todos con la normativa impugnada son los productos agrícolas, los criterios técnicos a seguir para sus productos o subproductos, se tienen, en principio, como los legítimos de abordarse con los establecidos a nivel internacional. Se reitera, como lo argumenta la Procuraduría General de la República, que los métodos pueden ser incorporados por Decreto Ejecutivo, como ocurrió con los criterios de la Comisión del Codex Alimentarius, sin embargo, en el caso que nos ocupa, el inconveniente es el marco legal para productos agropecuarios en cuanto establece la obligación de señalar la fecha de producción o procesamiento en el país de origen, con ello, establece la obligación general, la cual no podría ser suprimida por un Reglamento Ejecutivo, y por consiguiente, no es posible su regulación caso por caso. Sin embargo, pese a que los métodos de análisis y muestreo contenidos en la norma Codex STAN 234-1999 y sus reformas fueron incorporados por medio del Decreto Ejecutivo N° 36457-MEIC-MAG-S de 22 de noviembre de 2010, eso será válido si la reforma impugnada se interpreta de conformidad con el contenido esencial de la libertad de comercio, de permitir el acceso a los mercados y del Derecho internacional, en lo que atañe a los productos agrícolas u pecuarios. De otro modo, resultaría inconstitucional.

Por lo anterior, la Sala concluye que para los productos agropecuarios la sola indicación de la fecha de producción o procesamiento en el país de origen constituye un requisito de difícil o imposible cumplimiento para todos los productos (especialmente los referentes a lo que no son empacados o envasados); con base en las razones y doctrina establecidas supra, debe declararse inconstitucional la aplicación de la frase “así como la fecha de producción o procesamiento en el país de origen” contenido en la disposición impugnada. En cuanto a lo demás, se interpreta que la indicación del origen del producto no es inconstitucional si esa información, y especialmente se interpreta que el término que se utiliza de “trazabilidad” referido en la norma, no pretende abarcar todas las cadenas de producción o procesamiento, dados los problemas que trae tanto su indefinición como también su contenido abstracto; de lo contrario sí se constituiría en una barrera irrazonable al comercio y, por ende, una violación al contenido esencial de la libertad de empresa -acceso al mercado- y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, todo en perjuicio de los principios aplicables del comercio internacional y la legislación nacional a la que está autorizado el Poder Ejecutivo.

La verificación de los requisitos introducidos en la norma solo es procedente según estas reglas del Codex Alimentarius, cuando establece esas competencias en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección General de Aduanas. De igual forma, esta Sala toma en consideración que la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal, Ley N° 8495, establece, a partir del artículo 64 y siguientes, un sistema de trazabilidad/rastreabilidad para los productos pecuarios, que permite el establecimiento vía Decreto Ejecutivo tomando en cuenta ciertas particularidades cárnicas, como la especie animal, etapa de la cadena productiva, tipo de explotación, medios de transporte, producto o subproducto, usuario y consumidor meta. Lo mismo ocurrirá para los productos orgánicos o agricultura orgánica en general, que de todas maneras ya cuenta con la legislación especial (Ley N° 8591 y su reglamento).

IV.—Conclusión. Se declara con lugar la acción, se anula por inconstitucional la reforma introducida al inciso b) del artículo 34 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, por Ley N° 9098 de 30 de octubre de 2012, únicamente en cuanto a la frase: “así como

la fecha de producción o procesamiento en el país de origen” a los productos agropecuarios. En lo demás, se interprete que la reforma introducida al inciso b) del artículo 34 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, el término que se utiliza de “trazabilidad” referido en la norma, no pretende abarcar todas las cadenas de producción o procesamiento del producto agropecuario, salvo el caso de los productos agropecuarios que están regulados en leyes especiales, dados los problemas que trae su indefinición como también su contenido abstracto, de lo contrario si se constituiría en una barrera irrazonable al comercio, y, al regular todo por igual, rozaría con los criterios de logicidad, pues al hacerlo en forma abstracta, indiscriminada y general para todos los productos agropecuarios impondría la obligación de reflejar el historial de todo producto, fruto o legumbre a partir de su lugar de origen. Por tanto,

Se declara con lugar la acción, se anula por inconstitucional la reforma introducida al inciso b) del artículo 34 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, por Ley Nº 9098 de 30 de octubre de 2012, únicamente en cuanto a la frase: “así como la fecha de producción o procesamiento en el país de origen”. Se interpreta que la indefinición del término que se utiliza de “trazabilidad” referido en la norma, no abarca todas las cadenas de producción o procesamiento del producto agropecuario, salvo el caso de los productos que están regulados por leyes especiales. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese. /Fernando Cruz C., Presidente a. í./Fernando Castillo V./Nancy Hernández L./Enrique Ulate C./José Paulino Hernández G./Ronald Salazar Murillo/Ricardo Madrigal J./.

San José, 9 de junio del 2016.

SALA CONSTITUCIONAL