



12 de octubre de 2020  
**OFICIO DH-DEED-0929-2020**  
**AL CONTESTAR REFIERASE A ESTE OFICIO**

Señora  
Cinthya Díaz Briceño  
Jefa de Área  
Comisiones Legislativas IV  
juan.fernandez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Aprovecho la oportunidad para saludarla cordialmente y a la vez dar respuesta a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes mediante el oficio AL-DCLEAGRO-047-2020 del 17 de setiembre pasado, sobre el texto dictaminado del proyecto "LEY MARCO PARA LA PROMOCION DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL", expediente legislativo No. 22.110, en los siguientes términos:

### **1. Resumen Ejecutivo.**

Desde el año 2015, a partir de las obligaciones asumidas por Costa Rica a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Defensoría de los Habitantes ha advertido sobre la carencia que tiene el país de un sistema regulatorio que tutele de manera efectiva el Derecho Humano a la Alimentación y, en consecuencia, que provea de un sistema adecuado de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Asimismo, la Defensoría colaboró con una comisión interinstitucional que presentó a la corriente legislativa el proyecto de ley N° 20076, Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El proyecto de ley No. 22.110 representa un avance muy importante hacia el diseño de un esquema institucional para la SAN, que supere la dispersión y falta de organicidad existente en la actualidad. En ese sentido, la Defensoría comparte los planteamientos del proyecto de ley. Sin embargo, la Defensoría considera oportuno hacer algunas sugerencias para la mejora y enriquecimiento del proyecto en análisis, por lo que manifiesta su acuerdo parcial con el mismo.

### **2. Normas jurídicas relacionadas.**

El proyecto no hace referencia alguna a normas jurídicas vinculadas

### 3. Análisis del contenido del proyecto.

Desde el año 2015, a partir de las obligaciones asumidas por Costa Rica a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Defensoría de los Habitantes ha advertido sobre la carencia que tiene el país de un sistema regulatorio que tutele de manera efectiva el Derecho Humano a la Alimentación y, en consecuencia, que provea de un sistema adecuado de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Asimismo, la Defensoría colaboró con una comisión interinstitucional que presentó a la corriente legislativa el proyecto de ley N° 20076, Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Por ello, este órgano Defensor tiene un amplio bagaje de antecedentes sobre las carencias y falencias que sigue teniendo el país en relación la tutela efectiva del derecho humano a la alimentación y sobre la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional<sup>1</sup>. A la luz de ese bagaje, la Defensoría analizó el proyecto de ley consultado.

La exposición de motivos resume de forma bastante acertada el por qué el país necesita una ley que regule la Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Defensoría de los Habitantes comparte plenamente el espíritu que inspira la propuesta:

(...) la promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional se vuelve esencial para reducir y eventualmente eliminar todas formas de malnutrición, así como para facilitar y asegurar que todas las personas puedan acceder a una alimentación suficiente, sana y nutritiva, de manera que se garantice el derecho humano a la alimentación, esto de conformidad con las metas del Objetivo Hambre Cero, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Dicho esto, si bien el país ha realizado esfuerzos importantes en la promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel nacional, con iniciativas como el Plan Nacional de Nutrición, Erradicación del Hambre y la Pobreza 2025 (Plan SAN CELAC), trabajado en conjunto con la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), es necesario que estas políticas se afiancen y cuenten con un respaldo e impulso legal

Con ello se propone generar condiciones ambientales, sociales y económicas necesarias para el acceso acertado, utilizando como medio la producción o la adquisición de los alimentos inocuos, bajo el desarrollo de la agricultura familiar y orgánica, producción e industrialización agraria, crédito accesible, seguros agrarios, reservorios productivos, control de mercado, entre otros (...)

---

<sup>1</sup> Al respecto, véase el Informe Anual 2015-2016 en relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2, Erradicación del Hambre

Ahora bien, esta Defensoría considera necesario que el proyecto mejore sus disposiciones en cuanto a los conceptos de "alimento" y "alimento inocuo", así como incluir una definición de "alimento saludable", según se expone en el siguiente cuadro.

Artículo	Propuesta DHR
<p>f) Alimento: es aquel que aporta al ser humano macro y micronutrientes necesarios para mantener sus funciones vitales.</p>	<p>Se sugiere sustituir ese concepto por el de "Alimento saludable"<sup>2</sup>: Es aquel que cumple con el siguiente conjunto de características y cualidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Brindan nutrientes biodisponibles y factores nutricionales (fibra, fitoquímicos) necesarios para el crecimiento, desarrollo, reproducción, mantenimiento y funcionamiento del organismo humano.</li> <li>ii. En su composición prevalecen ingredientes naturales o que permiten la identificación de su naturaleza.</li> <li>iii. Son inocuos en las cantidades y formas habituales de consumo.</li> <li>iv. Contribuyen al logro y la conservación de la salud porque carecen de ingredientes o componentes propios o agregados durante su cadena alimentaria (de la siembra a la ingesta) que puedan generar alguna enfermedad o trastorno al organismo cuando su consumo se repite cotidiana o frecuentemente, o en un tiempo prolongado.</li> <li>v. No han sido sometidos a procesos industriales, artesanales o caseros que den como resultado la disminución de su calidad nutricional, ni la agregación de sustancias sintéticas que suplanten las características propias de un alimento (colores, sabores, por ejemplo) o que reemplacen ingredientes que pudieran haber sido naturales (como por ejemplo el glutamato monosódico), o que agreguen en exceso ingredientes de origen natural que tengan repercusiones en la salud y la nutrición (grasas, carbohidratos refinados y simples, sal).</li> <li>vi. Constituyen la base de la alimentación saludable y de las dietas sostenibles.</li> </ul>
<p>Alimento inocuo: Es la garantía de que no causará daño al consumidor cuando el mismo</p>	<p>h) Alimento inocuo<sup>3</sup>: Es el que reúne las condiciones necesarias para poder garantizar que no causará daño al</p>

<sup>2</sup> Esta definición se propone con base en sugerencia de representante de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica que participó en la Comisión Interinstitucional que elaboró el primer proyecto de ley de SAN

<sup>3</sup> Esta definición se propone con base en sugerencia de representante de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica que participó en la Comisión Interinstitucional que elaboró el primer proyecto de ley de SAN

sea preparado o ingerido, de acuerdo con los requisitos higiénico-sanitarios.	consumidor por contaminación biológica, física o química cuando el mismo sea preparado o ingerido, de acuerdo con los requisitos higiénico-sanitarios.
---	--

Por otro lado, este Órgano de Defensor encuentra necesario referirse a lo dispuesto en el artículo 6 del proyecto que se transcribe a continuación:

**ARTÍCULO 6- Promoción de los particulares en relación con la Seguridad Alimentaria y Nutricional**

Las personas físicas y jurídicas podrán contribuir con el derecho humano a la alimentación, mediante conductas que promuevan la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Podrán promover campañas informativas sobre el contenido alimenticio de los distintos alimentos que permitan a los consumidores, la libre elección basada en información adecuada y veraz.

Las campañas e información que se divulgue o distribuya debe responder a las regulaciones de los alimentos, de manera se brinde información real y objetiva que no confunda al consumidor.

Debe cumplirse con prácticas publicitarias respetuosas y no estar dirigida a población menor de 15 años.

Las campañas e información de alimentos particulares no se permitirán en centros educativos, establecimientos de salud, albergues, centros penitenciarios, o cualquiera donde se encuentre grupos de población en condición de vulnerabilidad.

En relación con este artículo, llama la atención de la Defensoría que ya desde el título mismo del artículo se observa una visión muy limitada en cuanto a la creación y promoción de mecanismos de participación ciudadana en la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional, al referirse a "Promoción de los particulares en relación con la Seguridad Alimentaria y Nutricional".

Para la Defensoría, esa idea de la "promoción" de las y los habitantes en la SAN ya es de por sí poco clara en cuanto a los objetivos que persigue, y tampoco hace una correcta referencia a cómo se espera que las y los habitantes puedan ejercer la participación a la que tienen derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución Política.

El contenido del artículo 6 en cuestión tampoco es lo suficientemente esclarecedor y, más bien, mezcla distintos elementos que no necesariamente están relacionados con participación que las y los habitantes podrían tener en relación con la SAN y el ejercicio pleno del Derecho Humano a la Alimentación. Para mayor claridad, obsérvese el siguiente cuadro:

Contenido del artículo 6 del proyecto	Observación de la DHR
<p>Las personas físicas y jurídicas podrán contribuir con el derecho humano a la alimentación, mediante conductas que promuevan la Seguridad Alimentaria y Nutricional.</p>	<p>Frase carente de contenido práctico, pues no se establece qué conductas pueden “promover” la SAN</p>
<p>Podrán promover campañas informativas sobre el contenido alimenticio de los distintos alimentos que permitan a los consumidores, la libre elección basada en información adecuada y veraz.</p>	<p>Este segundo párrafo, parece limitar esas conductas a la “promoción de campañas informativas”</p>
<p>Las campañas e información que se divulgue o distribuya debe responder a las regulaciones de los alimentos, de manera se brinde información real y objetiva que no confunda al consumidor.</p>	<p>Esta frase reitera la idea de que la promoción de la SAN por parte de las y los habitantes se restringe a campañas de información, lo cual es una visión sumamente limitada de esa posible participación.</p> <p>Por otro lado, esa frase “debe responder a las regulaciones de los alimentos” es confusa y más bien da pie a múltiples dudas: ¿a qué tipos de regulaciones? ¿Cuáles regulaciones? ¿Regulaciones por parte de quién? ¿por qué debe “responder a regulaciones”</p>
<p>Debe cumplirse con prácticas publicitarias respetuosas y no estar dirigida a población menor de 15 años.</p>	<p>Además de que surge la pregunta relativa a en qué consiste una “práctica publicitaria respetuosa”, es necesario señalar que a partir del derecho que tiene toda persona menor de edad, dispuesto en el artículo 20 Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley No. 7739 de recibir información “que promueva su bienestar social, espiritual y emocional, así como su salud física y mental y de los principios del interés superior del niño, de participación y de la autonomía progresiva conforme con su edad y grado de madurez, dispuestos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, no se comprende la restricción de recibir información por medio campañas publicitarias informativas sobre el contenido alimenticio de los distintos alimentos que permitan a las personas menores de edad como consumidoras, la libre elección basada en información adecuada y veraz.</p>

	<p>Si bien pareciera ser una norma proteccionista, ésta no se encuentra debidamente justificada ni ponderada a la luz de los derechos y principios indicados, por lo que deberá ser desarrollada la restricción de forma que pueda valorarse a cabalidad según su grado de razonabilidad y proporcionalidad.</p> <p>Tanto las políticas públicas en la materia como la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia apuntan a la educación y formación de hábitos y estilos saludables de vida, incluyendo la alimentación y nutrición, para lo cual el acceso a fuentes de información resulta una premisa clave para la generación de una cultura alimentaria adecuada desde la más temprana edad. Esta es una labor de política y acción pública que puede ser acompañada y reforzada por el ámbito privado que, en todo momento debe garantizar la calidad y fiabilidad de la información, bajo la supervisión de las autoridades correspondientes.</p>
--	--

En línea con lo indicado supra en relación con el artículo 6 del proyecto, este Órgano Defensor considera oportuno hacer una propuesta que realmente refleje lo que podría esperarse de participación ciudadana en relación con la SAN, por lo que, respetuosamente, se sugiere a las señoras y señores diputados, valorar un texto como el siguiente:

Las personas deben poder determinar su propio bienestar y participar en la planificación, formulación, vigilancia y evaluación de las decisiones que les afectan. Las personas deben poder participar en el desempeño de las actividades públicas, incluyendo la adopción y puesta en práctica de las políticas públicas. Dicha participación ha de ser activa, libre y significativa, con independencia de que sea ejercida de manera directa o a través de organizaciones intermediarias que representan intereses específicos.

Finalmente, la Defensoría considera necesario señalar que, para operativizar y hacer efectiva la tutela del derecho humano a la alimentación que el proyecto en análisis pretende, se podría incluir en el texto un listado de obligaciones del Estado como el siguiente:

- a) Crear las condiciones para el ejercicio del Derecho Humano a la Alimentación.
- b) Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en todo el territorio de la República.

- c) Garantizar el buen funcionamiento de las instituciones públicas encargadas de dirigir, coordinar y ejecutar los programas, actividades y servicios necesarios para el cumplimiento de este derecho, así como supervisar y sancionar su incumplimiento.
- d) Establecer metas cuantificables en sus programas, actividades y servicios relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, en particular en aquellos que conforman el Sistema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional creado en esta ley, así como los plazos en que dichas metas deberán alcanzarse.
- e) Evaluar periódicamente el grado de aplicación del Derecho Humano a la Alimentación en todo el territorio
- f) Promover la organización de la Sociedad Civil para proteger el Derecho Humano a la Alimentación.
- g) Tutelar el acceso efectivo a la justicia, para proteger el ejercicio del Derecho Humano a la Alimentación.

#### **4. Conclusión.**

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores y según indicado por la Dirección de Estudios Económicos y de Desarrollo, la Defensoría de los Habitantes emite un criterio parcialmente favorable respecto a este proyecto de ley; sin embargo, insta a las y los señores legisladores a valorar las observaciones planteadas supra con la finalidad de que la propuesta de ley sea mejorada.

Agradecida por la deferencia consultiva, aprovecho la ocasión para reiterarle las muestras de mi consideración y estima.

Cordialmente,

Catalina Crespo Sancho, PhD  
Defensora de los Habitantes de la República

E:AKZ

